



FINANSMINISTERIET

Slutrapport om landskaps- och vårdreformen

Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser

Finansministeriets publikationer – 2019:55



Förvaltningspolitiken

Finansministeriets publikationer 2019:55

Slutrapport om landskaps- och vårdreformen

Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser

Finansministeriet

ISBN: 978-952-367-037-2

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		31.5.2019
Författare	Sonja Manssila och Lotta Mattsson (red.)		
Publikationens titel	Slutrapport om landskaps- och vårdreformen, Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:55		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Förvaltningspolitiken
ISBN PDF	978-952-367-037-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-037-2		
Sidantal	179	Språk	Svenska
Nyckelord	Juha Sipiläs regeringsprogram, landskaps- och vårdreformen, beredning av genomförandet		
Referat <p>Målet med landskaps- och vårdreformen som inleddes 2015 var att erbjuda människor mera jämlika tjänster, minska hälso- och välfärdsskillnaderna samt dämpa kostnadsökningen. Syftet med reformen var att stärka basservicen och utnyttja digitala tjänster bättre än tidigare. Dessutom var syftet med reformen att minska en stor del av hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Avsikten var att cirka 3 miljarder euro av regeringens sparmål på 10 miljarder euro före 2029 ska nås genom social- och hälsovårdsreformen.</p> <p>Till den breda helheten av reformer hörde ett omfattande lagberedningsarbete samt en föregripande riksomfattande och regional beredning av verkställigheten.</p> <p>Verkställighetsarbetet kring reformen genomfördes vid ministerierna och inom ämbetsverken och inrättningarna inom respektive förvaltningsområde, i landskapsvisa projekt samt i servicecenter. Landskaps- och vårdreformens beredningsarbete genomfördes i ett ministerieöverskridande tväradministrativt samarbete och man byggde upp en intensiv dialog med beredarna i landskapen.</p> <p>Landskaps- och vårdreformens omfattning, samhällseliga betydelse och förankring i medborgarnas vardagliga service gjorde reformen till ett exceptionellt regeringsprojekt. Målen för reformen var ambitiösa och den hade en aldrig tidigare skådad omfattning i den finländska förvaltningshistorien.</p> <p>Beredningen av landskaps- och vårdreformen fortsatte till och med den 8 mars 2019. Vid denna tidpunkt avgick statsminister Juha Sipiläs regering och det fanns inte längre några förutsättningar för att fortsätta bereda landskaps- och vårdreformen.</p>			
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		31.5.2019
Tekijät	Sonja Manssila ja Lotta Mattsson (toim.)		
Julkaisun nimi	Slutrapport om landskaps- och vårdreformen, Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser (Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä)		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:55		
Diaari/hankenumero		Teema	Hallintopolitiikka
ISBN PDF	978-952-367-037-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-037-2		
Sivumäärä	179	Kieli	Ruotsi
Asiasanat	Juha Sipilän hallitusohjelma, maakunta- ja sote-uudistus, toimeenpanon valmistelu		
Tiivistelmä <p>Vuonna 2015 käynnistyneen maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena oli tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hillitä kustannusten kasvua. Uudistuksella pyrittiin vahvistamaan peruspalveluja ja hyödyntämään digitaalisia palveluja entistä paremmin. Uudistuksen tavoitteena oli lisäksi kuroa umpeen iso osa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta noin 3 miljardia euroa oli tarkoitus saada sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksista vuoteen 2029 mennessä.</p> <p>Laajaa uudistuskokonaisuuteen liittyi mittava lainvalmistelutyö sekä toimeenpanon ennakkollinen valtakunnallinen ja alueellinen valmistelu.</p> <p>Uudistuksen toimeenpanotyötä toteutettiin ministeriöissä ja eri hallinnonalojen virastoissa- ja laitoksissa, maakunnittaisissa projekteissa sekä palvelukeskuksissa. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutyö toteutettiin ministeriörajat ylittävällä poikkihallinnollista yhteistyöllä sekä rakennettiin tiivis vuorovaikutussuhde maakuntien valmistelijoiden kanssa.</p> <p>Maakunta- ja sote-uudistuksen laajuus, yhteiskunnallinen merkittävyys ja kiinnittyminen kansalaisten arjen palveluihin tekivät uudistuksesta poikkeuksellisen hallituksen hankkeen. Uudistuksen tavoitteet olivat kunnianhimoiset ja uudistuksen mittaluokka suomalaisessa hallintohistoriassa ennennäkemättömän suuri.</p> <p>Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua jatkettiin 8.3.2019 asti. Tuolloin pääministeri Juha Sipilä hallitus erosi, eikä maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmisteluun ollut enää edellytyksiä.</p>			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		31 May 2019
Authors	Sonja Manssila and Lotta Mattsson (eds.)		
Title of publication	Slutrapport om landskaps- och vårdreformen, Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser (Final report of the regional government, health and social services reform Experiences of the preparatory work, lessons and conclusions)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:55		
Register number		Subject	Governance Policy
ISBN PDF	978-952-367-037-2	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-037-2		
Pages	179	Language	Swedish
Keywords	Juha Sipilä's Government programme, regional government, health and social services reform, preparations for implementation		
Abstract <p>The aim of the regional government, health and social services reform that started in 2015 was to provide people with services on a more equal basis than before, level out differences in health and wellbeing and curb cost increases. The reform sought to reinforce basic services and utilise digital services better than before. The reform also aimed at bridging a large part of the sustainability gap in general government finances. The Government's aim was to save EUR 10 billion, of which approximately EUR 3 billion was meant to be covered through the reform in healthcare and social services by 2029.</p> <p>The large reform involved sizeable legislative drafting work and preliminary national and regional preparation for the implementation.</p> <p>The implementation work for the reform was carried out in the ministries, agencies and institutions in different administrative branches, regional projects and service centres. The preparatory work for the regional government, health and social services reform was implemented in cross-ministry and intersectoral cooperation and close interaction with people engaged in the preparation in the counties.</p> <p>The scale of the regional government, health and social services reform, its social significance and engagement in people's everyday services made the reform an exceptional project for the Government. The objectives of the reform were ambitious and the size of the reform was unprecedented in Finnish administrative history.</p> <p>Preparations for the regional government, health and social services reform continued until 8 March 2019. At the time, Prime Minister Juha Sipilä's Government resigned and preparations concerning the regional government, health and social services reform could no longer be continued.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Govvidanbláđđi

Almmustuhtti	Ruhtaministeriija		31.5.2019
Dahkkit	Sonja Manssila ja Lotta Mattsson (doaimm.)		
Publikašuvnna namma	Sluttrapport om landskaps- och vårdreformen, Erfarenheter av beredningsarbetet, lärdomar och slutsatser (Eanangodde- ja sode-ođastusa loahpparaporta Muosáhusat válmmaštallanbarggus, oahput ja jurddabohtosat)		
Publikašuvnna namma ja nummár	Ruhtaministeriija publikašuvnnat 2019:55		
Goastideaddji Ruhtaministeriija		Fáddá	Hálddahuspolitiikka
ISBN PDF	978-952-367-037-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-čujuhush	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-037-2		
Áššesánit	Juha Sipilä ráđđehusprográmma, eanangodde- ja sode-ođastus, ollašuhttima válmmaštallan		
<p>Čoahkkáigeassu</p> <p>Jagi 2015 johttáhuvvon eanangodde- ja sode-ođastusa ulbmilin lei fállat olbmuide dáláža ovtaveardásaččat bálvalusaid, unnidit buresbirgema ja dearvvašvuođa erohusaid sihke caggat goluid šaddama. Ođastusain viggojuvvoje nannet vuodđobálvalusat ja atnit ávkki digitála bálvalusain ovdeža buorebut. Ođastusa ulbmilin lei dasa lassin duohpat stuora oasi almmolaš ekonomii ja ceavzilvuohtaváillis. Ráđđehusa 10 miljárdda euro seastinulbmilis sullii 3 miljárdda euro lei ulbmil oažžut sosiála- ja dearvvašvuohtafuolahusa ođastusain jahkái 2029 rádjái.</p> <p>Viiddes ođasnuhttinollesvuhtii laktásii stuora láhkaválmmaštallanbargu sihke ollašuhttima váldegottálaš ja guvllolaš válmmaštallan ovddalgihtii.</p> <p>Ođastusa ollašuhttinbargu čađahuvvui ministeriijain ja sierra hálddahussuorggi virgedoaimmahagain ja lágádusain, eanangottálaš prošeavttain sihke bálvalanguovddážiin. Eanangodde- ja sode-ođastusa válmmaštallanbargu ollašuhttojuvvui ministeriijarájiid rasttildeaddji doreshálddahuslaš ovtasbargguin sihke huksejuvvui deahtta vuorováikkuhusgorri eanangottiid válmmaštalliiguin.</p> <p>Eanangodde- ja sode-ođastusa viidodat, servodatlaš mávssolašvuohta ja gittaneapmi riikkavuložiid árgga bálvalusaide dahke ođastusas spiehkastatlaš ráđđehusa fidnu. Ođastusa ulbmilat ledje gudneággirat ja ođđastusa mihttoluohkká suopmelaš hálddahushistorjás ovdal oaidnemeahttun stuoris.</p> <p>Eanangodde- ja sode-ođastusa válmmaštallan jotkojuvvui 8.3.2019 rádjái. Dalle oaiveministtar Juha Sipilä ráđđehus earránii, eaige eanangodde- ja sode-ođastusa joatkkaválmmaštallamii lean šat eavttut.</p>			
Goastideaddji	Ruhtaministeriija		
Almmustahttima juohkki/vuovdin	Elektrovnnalaš veršuvdna: julkaisut.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Inledning	11
1 Inledning av beredningen av landskaps- och vårdreformen	13
1.1 Från regeringsprogram till beredningsarbete	13
1.1.1 Utredargrupp, sommaren 2015	14
1.1.2 Regeringens riktlinjer, hösten 2015	15
1.1.3 Minister Tarastis utredning samt riktlinjer för de självstyrande områdenas uppgifter, våren 2016	16
1.1.4 Första förberedelser för genomförandet av reformen, våren 2016	16
1.2 Regeringens riktlinjer för landskaps- och vårdreformen 2015–2019	17
1.2.1 Slutsatser	18
2 Lagberedning vid landskaps- och vårdreformen	20
2.1 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården, RP 15/2017	20
2.1.1 Kopplingarna mellan regeringspropositionerna	22
2.1.2 Behandling i riksdagen	22
2.1.3 Slutsatser	23
2.2 Andra lagpaketet för landskapsreformen, RP 14/2018	24
2.2.1 Behandling i riksdagen	25
2.2.2 Slutsatser	26
2.3 Lagen om landskapens finansiering, RP 15/2017, 57/2017 och 15/2018	27
2.3.1 Kopplingarna mellan beredningen av finansieringslagen och den övriga beredningen ...	27
2.3.2 Behandling i riksdagen	28
2.3.3 Slutsatser	30
2.4 Överföring av finansieringen till landskapen och lagen om statsandel för kommunal basservice	31
2.4.1 Slutsatser	32
2.5 Valfrihetslagstiftningen, RP 47/2018 och 16/2018	33
2.5.1 Beredning av valfrihetsmodellen och RP 47/2017	33
2.5.2 Behandling i riksdagen av RP 47/2017	34
2.5.3 Beredning av RP 16/2018	34
2.5.4 Behandling i riksdagen av RP 16/2018	35
2.5.5 Konsekvensbedömning av valfrihetslagen	35
2.5.6 Slutsatser	36
2.6 Lagen om produktion av social- och hälsojänster, RP 52/2017	37
2.6.1 Behandling i riksdagen	38
2.6.2 Slutsatser	38

2.7	Lagstiftning om tillväxttjänster	39
2.7.1	Behandling av tillväxttjänster i riksdagen	41
3	Lagstiftning om räddningsväsendet	44
3.1	RP 16/2017	44
3.1.1	Behandling i riksdagen	44
3.2	RP 18/2018 och 240/2018	45
3.2.1	Behandling i riksdagen	46
3.2.2	Slutsatser	46
4	Nationell beredning av verkställigheten	47
4.2	Målen för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen	47
4.2	Ändringsstödet till landskapen	48
4.3	Teman för ändringsstödet till landskapen	49
4.3.1	Landskapsturnéer	49
4.3.2	Samordnare för social- och hälsovårdsreformen	51
4.3.3	Stöd till landskapet som organisatör	51
4.3.4	Kundorienterat och integrerat servicesystem	52
4.3.5	Beredning av personaluppgifter	52
4.3.6	Jämställdhet mellan könen	53
4.3.7	Samarbete med organisationer	53
4.3.8	Kontaktytorna mellan kommunernas och landskapens uppgifter	54
4.3.9	Beredning av samarbetspartnerskap	54
4.3.10	Slutsatser	54
4.4	Akademien för förändringsledare	55
4.4.1	Slutsatser	57
4.5	Förändringsprogrammen	57
4.5.1	Förändringsprogrammet för digitalisering	58
4.5.2	Programmet för landskapsinformation	66
4.5.3	Utvecklingsprogrammet för landskapens beredskap	68
4.5.4	Förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens	69
4.5.5	Förändringsprogrammet för regional utveckling	71
4.6	Nätverken för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen	73
4.6.1	Slutsatser	74
4.7	Gemensam statsrådsstyrning	77
4.7.1	Slutsatser	78
4.8	Servicecenter	79
4.8.1	Maakuntien tilakeskus Oy	79
4.8.2	Vimana Oy	81
4.8.3	SoteDigi Oy	87
4.8.4	Servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning, Hetli Oy	92

4.9	Projektet för inrättande av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet.....	94
4.9.1	Slutsatser.....	95
4.10	Beredning i de enskilda ministerierna.....	95
4.10.1	Finansministeriet.....	96
4.10.2	Social- och hälsovårdsministeriet.....	101
4.10.3	Inrikesministeriet.....	105
4.10.4	Arbets- och näringsministeriet.....	107
4.10.5	Jord- och skogsbruksministeriet.....	109
4.10.6	Kommunikationsministeriet.....	112
4.10.7	Miljöministeriet.....	115
4.10.8	Undervisnings- och kulturministeriet.....	117
4.11	Kommunikation.....	120
4.11.1	Principerna och målen för kommunikationen.....	120
4.11.2	Organisering av den nationella kommunikationen.....	120
4.11.3	Nätverksarbete med landskapen.....	121
4.11.4	Kommunikationskanaler.....	122
4.11.5	Slutsatser.....	122
4.12	Projekt för landskaps- och vårdreformen inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet.....	123
5	Beredning av inrättandet av landskapen.....	127
5.1	Sektorsövergripande landskap som verkställare av effektiv offentlig förvaltning.....	129
5.1.1	Landskapet som anordnare.....	129
5.1.2	Ledning av landskapen genom information.....	131
5.1.3	Landskapsövergripande samarbete.....	132
5.2	Invånarnas servicebehov som utgångspunkt för utveckling.....	133
5.2.1	Fokusändring från korrigerande till proaktiva åtgärder.....	133
5.2.2	Upplägg av tjänsterna som helheter enligt invånarnas behov.....	134
5.2.3	Tillgängligheten av och tillgången till tjänster.....	135
5.2.4	Förändring av verksamhets- och arbetssätten.....	136
5.2.5	Kontaktytan mellan landskap och kommun.....	137
5.3	Invånare och kunder som aktiva aktörer.....	138
5.3.1	Invånarnas och kundernas deltagande i landskapets verksamhet på olika nivåer.....	138
5.3.2	Förutsättningarna och verksamhetsmodellerna för valfrihet i landskapet.....	139
5.4	Mångsidig serviceproduktionsstruktur och yrkeskunnig personal.....	140
5.4.1	Möjligheterna och hindren för en mångsidig servicestruktur i landskapen.....	140
5.4.2	Principerna för personalpolitiken i de sektorsövergripande landskapen.....	141
5.5	Ledning av reformprocessen i landskapen.....	142
5.5.1	Slutsatser.....	143

6	Organisering av reformen	145
6.1	Nationell nivå	145
6.1.1	Projektleddning	145
6.1.2	Ledningsmodell för reformen 2015–2017	146
6.1.3	Ledningsmodell för reformen från och med 2018	146
6.1.4	Slutsatser	148
6.2	Arbetsgrupperna	149
6.3	Lägescentralen för reformen och dess verksamhet	150
6.3.1	Slutsatser	151
6.4	Ledning och organisering av landskapens beredning	151
6.4	Slutsatser	152
7	Finansiering av beredningen av reformen	153
7.1	Användning av anslaget under momentet Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen	153
7.2	Förberedningsunderstöden till landskapen	155
7.3	IKT-understöd till landskapen och finansiering till nationella IKT-projekt samt kapitalisering av servicecentren	156
7.3.1	Finansieringen till nationella IKT-projekt	157
7.3.2	Understöd till IKT-ändringen i landskapen	157
7.3.3	Kapitalisering av servicecentren	159
8	Avslutande av reformen	161
8.1	Anvisning om åtgärder för att avsluta reformen	161
9	Uppföljning och utvärdering av beredningen	164
9.1	Övergripande uppföljning av beredningen	164
9.1.1	Utvärdering av genomförandet av reformen	165
9.1.2	Uppföljning av förändringsprogrammen	166
9.1.3	Uppföljning av nätverken	167
9.1.4	Uppföljning av beredningen i ministerierna	167
9.1.5	Slutsatser	169
10	Slutsatser	170
	FÖRFATTARNA AV SLUTRAPPORTEN OM LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN	176
	BILAGA 1: Tillsatta arbetsgrupper	178

Inledning

Statsminister Juha Sipiläs regering tillträdde vid en tidpunkt då det rådde ett uttalat behov av finanspolitiska och strukturpolitiska reformer. Tidigare regeringars reforminsatser hade utgjort de första momenten i processen, eller så hade reformer inte verkställts på grund av grundlagsrättsliga hinder.

Under tidigare regeringsperioder hade reformerna ofta tagit fasta på mindre kommuners svårigheter att klara av sina lagstadgade uppgifter. Flera regeringar har försökt åtgärda problemet genom att förplikta kommuner att samverka eller gå samman. Differentieringen mellan kommunerna, den åldrande befolkningen, ökningen av social- och hälsovårdskostnaderna och urbaniseringen bidrog till att öka trycket på strukturreformer.

Social- och hälsovårdskostnaderna är kommunernas största utgiftspost. Samtidigt handlar det om utgifter som kommunerna i egenskap av organisatör av social- och hälsovården måste axla för att säkerställa medborgarnas grundlagsenliga rättigheter. Kommunerna ska garantera att invånarna i hela landet har jämlik tillgång till social- och hälsovårdstjänster. Denna utmaning och problematik tog även Juha Sipiläs regering itu med. Vårdreformen stod i förgrunden, med förvaltningsreformen strax bakom den.

Målet med landskaps- och vårdreformen som inleddes 2015 var att erbjuda människor mer jämlika tjänster, minska hälso- och välfärdsskillnaderna och dämpa kostnadsökningen. Avsikten var att stärka basservicen och utnyttja digitala tjänster bättre än tidigare. Dessutom var syftet med reformen att minska en stor del av hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Avsikten var att cirka tre miljarder euro av regeringens sparmål på tio miljarder euro före 2029 skulle uppnås genom social- och hälsovårdsreformen.

Reformerna skulle ge upphov till en tredje förvaltningsnivå bestående självstyrande landskap med utgångspunkt i den befintliga landskapsindelningen. De arton landskapen skulle ordna alla social- och hälsovårdstjänster inom sina respektive områden. Landskapen skulle också överta andra uppgifter från närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och

näringsbyråerna och regionförvaltningsverket, landskapsförbunden samt samkommunerna och kommunerna.

I förberedelserna för reformen ingick utöver lagberedning även omfattande beredning av verkställigheten på nationell och regional nivå. Uppskattningsvis deltog sammanlagt över tusen personer i beredningen av reformen. Avsikten var att stödja både övergången till en målbild enligt den nya lagstiftningen och utvecklingen av verksamheten i samarbete med olika aktörer.

I slutrapporten om landskaps- och vårdreformen ingår en beskrivning av beredningen av reformen 2015–2019, med särskild fokus på den nationella beredningen. Den enorma beredningsinsats som verkställdes i landskapens reformorganisationer beskrivs endast genom utvalda beredningsteman i kapitel fem i rapporten. Varje landskap utarbetar en slutrapport med en närmare beskrivning av landskapets insatser för verkställandet av landskaps- och vårdreformen.

1 Inledning av beredningen av landskaps- och vårdreformen

I detta kapitel beskrivs utgångspunkterna och de första stegen i beredningen av landskaps- och vårdreformen enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering.

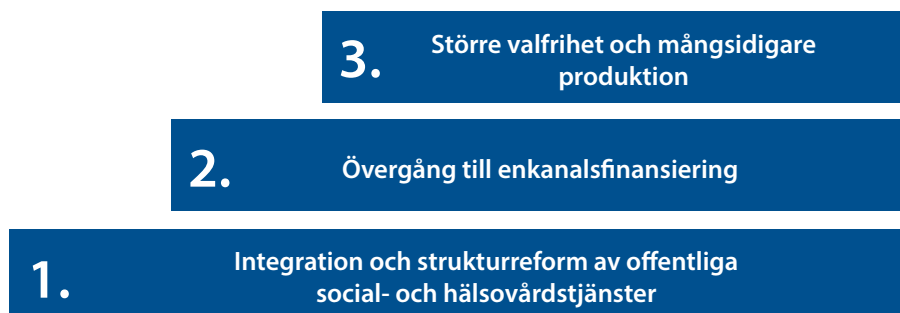
1.1 Från regeringsprogram till beredningsarbete

Statsminister Juha Sipiläs regering lämnade sitt program i form av ett meddelande till riksdagen 29 maj 2015. Enligt regeringsprogrammet är syftet med social- och hälsovårdsreformen att minska hälsoskillnaderna och kontrollera kostnaderna. Reformen ska genomföras som en fullständig horisontal och vertikal integration av tjänsterna samt genom att stärka tillhandahållarnas bärkraft. Regeringen ska bereda organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna utifrån självstyrelseområden som är större än en kommun.

Gällande reformen av regionförvaltningen fastställs i regeringsprogrammet att ett separat beslut som förenklar organiseringen av den offentliga regionförvaltningen ska fattas om samordningen av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen. Den primära lösningen är att verksamheten ska koncentreras till tydliga självstyrelseområden vad beträffar uppgifter och befogenheter.

Figuren nedan beskriver periodiseringen av reformen enligt regeringsprogrammet.

Social- och hälsovårdslösningen



Figur 1. Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, periodisering av social- och hälsovårdsreformen under regeringsperioden 2015–2019.

1.1.1 Utredargrupp, sommaren 2015

Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet tillsatte i juli 2015 en utredargrupp vars uppgift var att åt regeringens ministerarbetsgrupp för reformer utarbeta förslag till riktlinjer för effektivt genomförande inom utsatt tid av reformen av social- och hälsovården och inrättandet av självstyrande områden samt av reformen av regionförvaltningen. Utredargruppens ordförande var Statens revisionsverks generaldirektör Tuomas Pöysti. Gruppen lade fram sin slutrapport i augusti 2015.

Utredarna konstaterade i rapporten att de självstyrande områdena som ska ordna social- och hälsovården bör ha ett tillräckligt befolkningsunderlag, en tillräcklig infrastruktur och tillräcklig ekonomisk bärkraft. Det är motiverat att i så stor omfattning som möjligt tillämpa samma områdesindelning i regionförvaltningens uppgifter. Bestämmelser om de självstyrande områdenas förvaltning, beslutsfattande och organisering av ekonomin bör föreskrivas genom en separat lag genom vilken det är möjligt att ålägga dem nya uppgifter.

Både statlig finansiering och de självstyrande områdenas beskattningsrätt bör utredas som finansieringslösningar för områdena. Valet av finansieringsmodell slås fast efter utredningen. Genom att reformen kräver omfattande arrangemang för personal-, egendoms- och informationsförvaltningen bör beredningen av dessa inledas redan i början av processen.

Enligt utredarna bör det inrättas ett ministeriegemensamt förändringsprojekt för att inleda, samordna och genomföra reformen. Det första momentet ska omfatta beredning av vårdreformen. Projektet ska ha en projektdirektör som är gemensam för ministerierna.

Enligt utredarna ska de självstyrande områdena från första början vara sektorsövergripande och åläggas även andra uppgifter än social- och hälsovård. Enligt utredarna kan de självstyrande områdena – oberoende av och även före den egentliga regionförvaltningsreformen som avses i regeringsprogrammet – i första skedet överta landskapsförbundens lagstadgade uppgifter. Utredarna ansåg det vara viktigt att vårdreformen genomförs i rask följd. Därför bör överföringen av andra uppgifter till de självstyrande områdena beredas och genomföras så att det inte bromsar upp vårdreformen.

1.1.2 Regeringens riktlinjer, hösten 2015

Regeringen gav riktlinjer för reformen av social- och hälsovården och regionförvaltningen i etapper under hösten 2015 och våren 2016. Riktlinjerna medförde betydande ändringar i utgångspunkterna för reformen enligt regeringsprogrammet samt i reformens periodisering.

I oktober 2015 fastställde regeringen att kommunerna inte i fortsättningen kan ha ett betydande ansvar för finansieringen av social- och hälsovården. Finansieringen av de framtida självstyrande områdena ska förberedas främst utifrån statens finansieringsansvar. Alternativt ska det utredas ytterligare en modell, som delvis baserar sig på de självstyrande områdenas beskattningsrätt.

I november 2015 redogjorde regeringen närmare om riktlinjerna för vårdreformen och de självstyrande områdena samt om grunderna för regionindelningen. I landet ska inrättas arton självstyrande områden, av vilka femton själva ordnar social- och hälsovården inom området. De tre övriga självstyrande områdena ska enligt lagen ordna social- och hälsovårdstjänster med stöd av ett annat självstyrande område.

Genom dessa riktlinjer ändrade regeringen den tidigare fastställda periodiseringen av reformen. Till reformen fogades lagstiftning om valfrihet. Valfrihet innebär att användaren själv kan välja en producent inom den offentliga, den privata eller tredje sektorn. Enligt riktlinjerna skulle beredningen av valfriheten inledas omedelbart i november 2015.

Enligt regeringens riktlinjer skulle de självstyrande områdena vara sektorsövergripande. Utöver social- och hälsovården gavs de självstyrande områdena följande uppgifter: räddningsväsendets uppgifter, landskapsförbundens uppgifter och närings-, trafik och miljöcentralernas uppgifter i anslutning till regionutvecklingen och dessutom eventuellt miljö- och hälsoskydd.

Språkinstitutet gav i november 2015 ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet gällande namnen på de nya självstyrande områdena. Språkinstitutet rekommenderade benämningen landskap som allmän beteckning, vilken användes sedan slutet av 2015.

1.1.3 Minister Tarastis utredning samt riktlinjer för de självstyrande områdenas uppgifter, våren 2016

Regeringens riktlinjer av november 2015 styrde också beredningen av regionförvaltningsreformen. I november 2015 inkallade finansministeriet minister Lauri Tarasti till utredare med uppdraget att specificera regeringens riktlinjer, precisera vilka uppgifter som kunde överföras till de självstyrande områdena och bereda överföringen av uppgifter.

Utredaren lämnade sin rapport i januari 2016. I rapporten ingick i enlighet med uppdraget ett förslag till regeringens riktlinjer för samordning av regionförvaltningen och landskapsförvaltningen inklusive ett lagberedningsunderlag till lagstiftning om de självstyrande områdenas uppgifter. Dessutom innehöll rapporten ett förslag såväl till strukturen för landskapens beslutssystem och regionstrukturen som till de uppgifter som ska överföras till landskapen, inklusive hur och när överföringen ska ske, samt grunderna för en modell för organiseringen av de uppgifter som förblir hos staten.

I april 2016 enades regeringen utifrån förhandlingar och beredning i ministerarbetsgruppen för reformer som preciserande riktlinjerna för vårdreformen. Samtidigt fastställde regeringen utifrån minister Tarastis utredning vilka uppgifter som ska överföras till landskapsförvaltningen.

1.1.4 Första förberedelser för genomförandet av reformen, våren 2016

Efter att riktlinjerna gällande innehållet i reformen hade dragits upp våren 2016 inleddes beredningen av genomförandet av reformen. Beredningen inleddes som en förskottsåtgärd medan lagberedningen ännu var på hälft. Inom social- och hälsovårdstjänsterna hade beredningen inletts redan hösten 2015 då man utsåg en förändringsledare för vårdreformen och skickade olika aktörer anvisningar om hur de ska förbereda sig för reformen.

Inledning av reforminsatserna var uppe för diskussion i regeringens reformministerarbetsgrupp våren 2016. Förberedelserna för verkställandet av reformen inleddes utifrån ministerarbetsgruppens beslut. Syftet med förberedelserna var att skapa förutsättningar för överföringen av uppgifter och egendom till de nya landskapen och att inleda verksamheten i dem. Förberedelsefasen var tänkt att pågå tills den nya landskapslagstiftningen träder i kraft, landskapen införs juridiskt och det i den så kallade införandelagen definierade temporära beredningsorganet börjar arbeta.

Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet skickade ett brev till olika aktörer i maj 2015. I brevet rekommenderade ministerierna att landskapen bör sträva efter att inleda förberedelserna av reformen före utgången av juni 2016. Landskapsförbunden fick i uppgift att initiera förberedelserna i regionerna. I brevet ingick flera rekommendationer

för hur landskapen skulle organisera förberedelserna, bland annat genom att utse en regional förändringsledare.

Det var meningen att de nya landskapen skulle inleda verksamheten i januari 2019. Att förberedelserna för verkställigheten inleddes innan lagstiftningen började gälla motiverades i reformministerarbetsgruppen i synnerhet med att verksamhetens kontinuitet ska kunna säkerställas i samband med förändringen.

I praktiken inleddes också beredningen av det riksomfattande genomförandet av reformen i maj 2016 utifrån nämnda riktlinjer som reformministerarbetsgruppen gett sitt bifall. På våren enades man bland annat om att anställa en förändringsledare till finansministeriet för att ge landskapen allmänt stöd med att inleda verksamheten. Dessutom kom man överens om att finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet i samråd med de övriga ministerierna ska utarbeta ett program för ändringsstöd för landskapen.

Förändringsledaren för landskapsreformen utnämndes i juli 2016.

Förberedelserna för genomförandet av landskapsreformen beskrivs närmare från och med fjärde kapitlet i denna rapport.

1.2 Regeringens riktlinjer för landskaps- och vårdreformen 2015–2019

Regeringen ändrade sina riktlinjer för beredningen av landskaps- och vårdreformen flera gånger under regeringsperioden. Ändringarna påverkade lagberedningen och också planering av genomförandet på riksnivå och i landskapen. Regeringen informerade 2015–2019 om riktlinjerna för landskaps- och vårdreformen i följande meddelanden:

[”Regeringen tillsatte ministerarbetsgrupper för de strategiska målen för regeringsprogrammet och utnämnde ansvariga ministrar för spetsprojekten”](#) (SR pressmeddelande 366/2015, 23.6.2015)

[”Regeringen drog upp riktlinjerna för reformen av finansieringen av social- och hälsovården”](#) (SR pressmeddelande, 20.10.2015)

[”Regeringen har nått en överenskommelse om social- och hälsovårdsreformen och självstyrelseområdena”](#) (SR pressmeddelande 589/2015, 7.11.2015)

["Regeringen beslutade om en fortsättning av social- och hälsovårdsreformen och om självstyrande områden"](#) (SR pressmeddelande 591/2015, 9.11.2015)

["Statsministerns upplysning om social- och hälsovårdsreformen och om inrättandet av självstyrande områden"](#) (Statsministerns upplysning, 18.11.2015)

["Regeringen drog upp riktlinjerna för social- och hälsovårds- och regionförvaltningsreformen"](#) (SR pressmeddelande 137/2016, 6.4.2016)

["Regeringen offentliggjorde lagutkastet för social- och hälsovårds- och landskapsreformen"](#) (SHM & SR pressmeddelande 298/2016, 29.6.2016)

["Regeringen vill ha en klientorienterad modell för valfrihet"](#) (SHM & SR pressmeddelande 300/2016, 29.6.2016)

["Inte förutsättningar för en särlösning för huvudstadsregionen inom social- och hälsovården"](#) (SHM, FM & SR pressmeddelande 413/2016, 1.10.2016)

["Regeringen publicerade riktlinjer om klientens valfrihet inom social- och hälso-tjänsterna"](#) (IM, SHM, SR & FM pressmeddelande 571/2016, 21.12.2016)

["Regeringen kompletterar sin proposition om social- och hälsovårdsreformen utifrån grundlagsutskottets utlåtande"](#) (SHM, SR & FM pressmeddelande 322/2017, 29.6.2017)

["Social- och hälsovårds- och landskapsreformen träder i kraft den 1 januari 2020, landskapsval förrättas i oktober 2018"](#) (SR pressmeddelande 331/2017, 5.7.2017)

["Regeringens landskaps- och vårdreform avvecklas kontrollerat – det arbete som gjorts kan utnyttjas"](#) (SHM & SR pressmeddelande, 8.3.2019)

1.2.1 Slutsatser

Beredningen av landskaps- och vårdreformen präglades hösten 2015 och våren 2016 av regeringens ändringar i riktlinjerna för reformen. Riktlinjerna, som ändrade periodiseringen och preciserade innehållet jämfört med regeringsprogrammet, hade en stor inverkan på såväl beredningens framskridande under regeringsperioden som förberedelserna för verkställandet av reformen.

Den främsta slutledningen var att den fläckande och oförutsägbara beredningen av de politiska riktlinjerna betydligt försvårade lagberedningen i anslutning till reformen samt gjorde det svårt att kontrollera hela reformpaketet. Riktlinjerna medförde också att

reformens omfattning ökade hela tiden även efter att beredningen redan hade inletts. Detta hade betydande negativa konsekvenser för hanteringen av de inbördes beroendeförhållandena och av hela reformpaketet. I efterskott kan man säga att om den ursprungligen i regeringsprogrammet fastslagna periodiseringen skulle ha hållit, skulle det eventuellt ha varit möjligt att genomföra reformen under regeringsperioden.

Förberedelserna för genomförandet av reformen inleddes med föregripande insatser våren 2016. Dessa förberedelser, som inleddes enligt de då uppdragna riktlinjerna, pågick ända tills regeringen avgick i mars 2019. Det rekommenderas att man i framtiden avvaktar med så omfattande verkställighetsåtgärder tills lagstiftningen har trätt i kraft. Vid framtida reformer bör planeringen av verkställigheten ändå ske parallellt med lagberedningen för att frågor som sannolikt kommer att aktualiseras då lagen genomförs ska uppdagas redan under författningsberedningen. Erfarenheter från beredningen av landskaps- och vårdreformen kan komma väl till pass vid samordningen av lagstiftningen och genomförandet.

Då man inleder beredningen av framtida reformer är det viktigt att reservera tillräckligt med tid för att organisera hela reformpaketet. År 2015 kom arbetet snabbt igång i de lagberedande arbetsgrupperna medan det fanns brister i den övergripande organiseringen. Bland annat löpte inte informationen mellan arbetsgrupperna till alla delar utan problem, det saknades planer som verkligen skulle ha disponerat och styrt beredningsarbetet, och de "döda vinklarna" mellan arbetsgrupperna hade inte identifierats tillräckligt väl. Den bristfälliga organiseringen var delvis en följd av den flackande beredningen av de politiska riktlinjerna och brådskan som kännetecknade reformberedningen.

I framtiden vore det bra att en eventuell gemensam projektdirektör vid statsrådet ges bättre arbetsbetingelser genom att utse en tillräcklig stabsfunktion som säkerställer effektivare informationsspridning och skötsel av ärenden. Personerna i denna stabsfunktion ska bland annat hantera projekten inom reformpaketet, sköta den interna och externa kommunikationen, upprätthålla planerna för beredningen, styra de operativa åtgärderna, och sköta ministeriernas gemensamma riskhantering, inklusive den politiska reformledningen. Organiseringen ska också ta fasta på olika kompetensbehov inom beredningen, på områden som författningsberedning, projektkunnande och kommunikationskompetens.

Vid organiseringen av framtida reformer vore det rådigt att i första hand undvika organisation per sektor, om inte detta är nödvändigt med tanke på den interna kommunikationen på ministeriet. Mer hänsyn bör också ägnas åt roll- och ansvarsfördelningen mellan de förändringsansvariga, som projektledare, förändringsledare och samordnare. Vid framtida reformer bör förhållandena mellan ministeriernas linjeorganisationer och projektorganisationerna definieras bättre då beredningen inleds.

Slutledningar om organiseringen behandlas närmare i kapitel 6.

2 Lagberedning vid landskaps- och vårdreformen

I detta kapitel beskrivs lagberedningen, riksdagsbehandlingen och slutledningarna gällande respektive regeringsproposition i anslutning till landskaps- och vårdreformen av statsminister Juha Sipiläs regering.

2.1 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården, RP 15/2017

Organiseringen av beredningen av den första regeringspropositionen om landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd) utgick huvudsakligen från tjänstemannaarbete som utförts sommaren 2015. Arbetet disponerades enligt teman. I praktiskt taget alla arbetsgrupper anpassades sammansättningen så att både finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet hade lika många representanter i gruppen. I arbetet deltog också experter från Finlands Kommunförbund, justitieministeriet och Institutet för hälsa och välfärd samt, då reformens omfattning ökade, även från andra ministerier. Finansministeriet utsåg tjänstemän från flera olika avdelningar till medlemmar i arbetsgruppen. Till sekreterare i arbetsgrupperna utsågs erfarna lagberedare.

Regeringens proposition bestod huvudsakligen av lagförslag inom finansministeriets förvaltningsområde (sammanlagt gällde propositionen 34 lagar). Det viktigaste lagförslaget inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde gällde ordnande av social- och hälsovården. Beredningen av propositionen försvårades av den extremt snäva tidsramen och det stora antalet frågor som måste lösas. Trots att man vid lagberedningen i viss omfattning kunde dra nytta av tidigare beredning, måste stora delar av lagstiftningen

byggas upp på helt nya grunder. Detta avspeglades speciellt i bestämmelserna om finansiell reglering och tillgångsarrangemang.

Arbetsgruppen som beredde förslaget till lagstiftning om landskap kunde dra nytta av erfarenheter från totalreformen av kommunallagen, som genomförts under föregående valperiod, och bygga upp den nya lagstiftningen utifrån kommunallagen. Förslaget till lagstiftning om landskapen följer därför i stor utsträckning bestämmelserna i kommunallagen. Enligt riktlinjerna av hösten 2015 ville man ändå inte sammanföra bestämmelserna i en lag, vilket hade gjorts i Sverige. Landskapens självstyre skulle inte vara identiskt med kommunernas självstyre.

Vid beredningen av lagstiftningen om ordnande av social- och hälsovården kunde man dra nytta av endast en liten del av motsvarande lagberedning under föregående valperiod. Projektgruppen som tillsatts i september 2015 skulle enligt tillsättningsbeslutet bereda ärenden som anknyter till ordnande av social- och hälsovården, områdesindelning, organisatörens uppgifter, beslutsfattande om ordnandet samt de rättsliga principerna för produktionen av tjänster. Projektgruppen utsåg för dessa uppgifter en arbetsgrupp som skulle sammanställa och bereda lagen om ordnande av social- och hälsovård samt lagen om införande av dessa som en helhet. I lagen om ordnande av social- och hälsovård samlades de relevanta bestämmelserna som tidigare varit spridda i olika lagar. Därför skulle lagen om ordnande av social- och hälsovård enligt förslaget innehålla bestämmelser om bland annat främjande av välfärd och hälsa, tillhandahållarens ansvar för att ordna tjänster, produktionen av tjänster samt om den nationella styrningen av de framtida tillhandahållarna, det vill säga landskapen.

I lagen om införande av reformen samlades bestämmelser om inrättande av landskapen, landskapens temporära förvaltning, personal, egendomsarrangemang, skattepåföljder, landskapens servicecenter, upphävande av gällande lagar samt om vissa frågor kring genomförande av reformen. Största delen av bestämmelserna bereddes i landskapslagsgruppen och egendomsgruppen. En del av frågorna för beredningen hamnade emellertid antingen mellan stolarna eller ankom på flera arbetsgrupper, varigenom det uppstod brister i samordningen av bestämmelserna.

Arbetsgruppen som utredde egendomsarrangemangen började med att först lägga upp ramvillkoren för arbetet och beredde sedan olika alternativ för egendomsarrangemang. Utgångspunkten för riktlinjerna var att egendomsarrangemangen skulle trygga både överföringen av den egendom som behövs för fortsatt verksamhet och jämlikt bemötande av kommunerna samt inte äventyra finansieringsprincipen eller höja det totala skatteuttaget. Till de viktigaste målsättningarna hörde också att egendomsarrangemangen skulle bidra till att bromsa upp kostnadsökningen med tre miljarder euro.

2.1.1 Kopplingarna mellan regeringspropositionerna

Regeringens proposition till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) upprättades så att den inte innehöll några direkta juridiska kopplingar till den senare föreslagna lagstiftningen om valfrihet. I den offentliga debatten kopplades propositionen ändå ihop med valfrihetslagstiftningen så att de uppfattades som ett paket. Genom att lagen om landskapens finansiering gällde alla lagpropositioner, inklusive andra lagpaketet om landskapsreformen samt tillväxttjänsterna, utgjorde alla propositioner i anknytning till reformen en helhet. Grundlagsutskottet ansåg också att propositionerna utgjorde en helhet (bl.a. GrUU 65/2018). Regeringen ansåg också själv att propositionen till lagstiftning om inrättande av landskap och om ordnande av förvaltningen, ekonomin och finansieringen utgjorde ett politiskt paket tillsammans med propositionen till lag om valfrihet, trots att det enligt bestämmelserna inte fanns något samband mellan propositionerna.

2.1.2 Behandling i riksdagen

Regeringens proposition föredrogs med föredragningstillstånd från de övriga ministerierna av en tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet. Riksdagen remitterade propositionen till åtta utskott. Social- och hälsovårdsutskottet utsågs till betänkandeutskott, trots att propositionens innehåll huvudsakligen hörde till förvaltningsutskottets fackområde. Samtliga utlåtandeutskott lämnade sitt utlåtande om ärendet, det mest gedigna utlåtandet kom från förvaltningsutskottet (FvUU 3/2018 rd, 178 sidor). Propositionen remitterades två gånger till grundlagsutskottet för bedömning (GrUU 26/2017 rd och GrUU 65/2018 rd). Betänkandeutskottet behandlade propositionen och samrådde med experter först våren och sommaren 2017, på nytt våren och sommaren 2018 samt då det behandlade de ändringar som grundlagsutskottet krävt under höstsessionen 2018 och våren 2019. Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet publicerade en sammanfattning av grundlagsutskottets utlåtanden.

Under den tid som propositionen behandlades i riksdagen lämnade regeringen tre kompletterande propositioner, av vilka två gällde lagstiftning om landskapens finansiering (RP 57/2017 och RP 15/2018) och en gällde Ålands finansiella ställning (RP 71/2017). Dessutom gjordes flera ändringar i propositionen under genmälesprocessen. Även om största delen av ändringarna var av teknisk natur, anknöt en del av ändringarna till regeringens riktlinjer (t.ex. strykning av landskapens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning Hetli Oy) som kunde ha tagits upp i en kompletterande proposition, förutsatt att det hade funnits tid för det. Under riksdagsbehandlingen föreslogs ändringar i förslaget till landskapslag i bland annat landskapens uppgiftsområden, valbarhetsbestämmelserna och övertagningsrätt. De föreslagna ändringarna i införandelagen gällde huvudsakligen senareläggning av den föreslagna tidsfristen för reformens ikraftträdande, men vissa ändringar föreslogs också utifrån grundlagsutskottets utlåtande även bland annat i

egendomsbestämmelserna. Behandlingen av regeringens proposition avbröts då statsminister Juha Sipiläs regering avgick.

2.1.3 Slutsatser

Beredningen av inrättandet av landskapen, strukturerna, förvaltningen och överföringen av social- och hälsovårdens uppgifter var ministerieövergripande och tväradministrativ. Den byggde på gedigen kompetens hos alla parter och beaktande av den andra partens intressen. Vid lagberedningen och behandlingen av lagen i riksdagen uppdragades ändå stötestenar som kan ge följande lärdomar för reformberedning i framtiden:

1. Det är viktigt att reservera tillräckligt med tid för lagberedningen och beredningen ska ske enligt god lagberedningssed som beskrivs i lagberedningsanvisningarna.
2. Vid fenomenbaserad lagberedning ska man se till att inga ärenden hamnar mellan stolarna och att beredningsgrupperna har tillräckligt med tid att samordna sina riktlinjer.
3. Före de politiska riktlinjerna utformas ska lagberedningen innehålla tillräckliga förberedelser, inklusive bedömning av alternativ och konsekvenser.
4. Grundlagsexperter bör höras mer under lagberedningsskedet av processen, för att på så sätt bättre kunna åtgärda eventuellt problematiska bestämmelser.
5. Reformen bör delas upp i etapper för att undvika att helheten blir alltför stor.
6. Behandlingsordningen ska läggas upp så att landskapen inrättas innan deras uppgifter eller annan relevant lagstiftning kan behandlas.
7. Gällande lagstiftning om behöriga myndigheter eller tillsyn kan inte hävas utan att samtidigt stifta om nya motsvarande grundläggande bestämmelser om förvaltningsstrukturen.
8. Innehållet i lagstiftningen om landskapens finansiering ska motsvara lagstiftningen om landskapens uppgifter så att den senare hinner behandlas under samma valperiod.
9. Om begränsningarna på kommunernas ekonomiska rörelsemarginal är större än de uppgifter som överförs från dem, ska överföringen granskas utifrån finansieringsprincipen.

2.2 Andra lagpaketet för landskapsreformen, RP 14/2018

Finansministeriet tillsatte i april 2016 en projektgrupp för landskapsreformen och reformering av statens regionförvaltning. Gruppens främsta uppgift var att se till beredningen av landskaps- och regionreformen i enlighet med programmet för statsminister Sipiläs regering och regeringens riktlinjer. Följande beredningsgrupper arbetade under projektgruppen:

- Gruppen för samordning och styrning av beredningen av överföringen av de sektorsvisa uppgifterna till landskapen (beredningsgruppen för landskapsförvaltningens uppgiftsöverföringar), vars uppgift var att samordna och styra beredningen av överföringen och omorganiseringen inom förvaltningsområdena av de uppgifter som ska överföras till landskapen. En separat undergrupp för lagstiftningsberedning arbetade med beredningen av den substanslagstiftning som gällde de uppgifter som ska överföras.
- Gruppen för beredning av styr- och finansieringssystemet samt finansieringsarrangemangen för reformen (beredningsgruppen för styrningen och finansieringen av landskapsförvaltningen), vars uppgift var bland annat att utarbeta ett förslag till system för landskapens finansiering och styrning.
- Gruppen för beredning av säkerställande av ställningen och arbetshälsan i en förändringssituation för den personal som överflyttas från staten (beredningsgruppen för överflyttningar av personal), vars uppgift var att bland annat bereda ärenden gällande den personal som överflyttas från staten till landskapen och andra statliga myndigheter.
- Gruppen för beredning av landskapens informationsförvaltning och gemensamma datasystem och digitalisering (beredningsgruppen för landskapsdigitalisering), vars uppgift var att bereda bland annat ärenden som gäller informationsförvaltning, informationssystem och IKT-tjänster.
- Gruppen för beredning av organiseringen av beredskapsuppgifter (beredningsgruppen för regionala beredskapsuppgifter), vars uppgift var bland annat att utarbeta förslag till den regionala samordningen av genomförandet av säkerhetsstrategin för samhället och beredskapen för störningar och incidenter.
- Gruppen för beredning av en reform av regionförvaltningsverken (beredningsgruppen för det riksomfattande regionförvaltningsverket), som utarbetade förslagen till lagstiftning om statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Gruppens namn ändrades i februari 2017 till gruppen för beredning av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet.

De ovan nämnda arbetsgrupperna var tväradministrativa och innehöll i regel representation av de berörda ministerierna och andra centrala intressenter (t.ex. landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Finlands Kommunförbund och huvudavtalsorganisationerna).

Beredningsgruppernas förslag behandlades i projektgruppen och vid behov också i reformministerarbetsgruppen. Förslagen integrerades i utkastet till regeringens proposition. Utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter var på remiss i april–juni 2017. Utlåtanden begärdes från sammanlagt 707 remissinstanser som lämnade 253 yttranden. Över de 253 yttrandena utarbetades en sammanfattning. Beredningsgruppernas förslag som preciserats utifrån remissyttrandena behandlades av projektgruppen och godkändes av reformministerarbetsgruppen. Beredningsgruppernas förslag som preciserats utifrån remissyttrandena behandlades av projektgruppen och godkändes av reformministerarbetsgruppen.

Regeringens proposition (RP 14/2018 rd) till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (det s.k. andra landskapsreformpaketet) lämnades till riksdagen i mars 2018. Propositionen anknöt till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) som lämnats till riksdagen i början av mars 2017. Genom propositionen genomfördes överföringen från staten och kommunerna till landskapen av de uppgifter som avses i 6 § i den föreslagna landskapslagen, det vill säga uppgifter inom social- och hälsovården, räddningsväsendet, områdesplaneringen och tillväxttjänsterna.

Regeringens proposition innehöll förslag till ändringar i över 200 lagar. Dessutom ingick förslag till ny lagstiftning om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet och Statens ämbetsverk på Åland.

2.2.1 Behandling i riksdagen

I riksdagen remitterades propositionen till förvaltningsutskottet för betänkande samt till grundlagsutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, miljöutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och kulturutskottet för utlåtanden.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 2/2018 rd), kulturutskottet (KuUU 4/2018 rd), jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 6/2018 rd), miljöutskottet (MiUU 24/2018 rd) och

social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 13/2018 rd) lämnade utlåtande om propositionen till förvaltningsutskottet.

Finansministeriet lämnade till förvaltningsutskottet tre genmälen till utlåtanden som lämnats till utskottet om regeringens proposition. Genmälena utarbetades i samarbete med inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och miljöministeriet. Justitieministeriet deltog också i beredningen av genmälen om lagstiftningen på ministeriets område.

Grundlagsutskottet hörde experter och behandlade propositionen tre gånger (april 2018, juni 2018 och mars 2019), men valperioden gick ut innan utskottet hann lämna ett utlåtande om propositionen. Största delen av expertuttalandena som lämnats till grundlagsutskottet gällde Statens tillstånds- och tillsynsmyndighets juridiska status, uppgiftsområde, organisation och styrning samt bevakningen av allmänt intresse och laglighetskontrollen i fråga om vissa miljöuppgifter. Behandlingen av propositionen avbröts eftersom riksdagen inte hann bli klar med behandlingen före valperiodens slut.

2.2.2 Slutsatser

De största svårigheterna och riskerna vid beredningen av förslaget till det andra landskapsreformpaketet (RP 14/2018 rd) gällde framför allt omfattningen av hela landskaps- och vårdreformpaketet inklusive dess hantering, ledning och styrning samt schemaläggning. I detta spelade också själva propositionens omfattning, tväradministrativa karaktär och anknytande juridiska hänsyn en betydelsefull roll. De olika svårigheterna och riskerna avspeglades också som problem med samordningen av de olika elementen i reformpaketet. Beredningen försvårades ytterligare genom den ytterst strama politiska styrningen med riktlinjer som dessutom ändrades flera gånger. Å andra sidan var samarbetet mellan ministerierna under lagstiftningsberedningen konstruktivt och smidigt, eftersom största delen av de egentliga substansbesluten redan hade fattats eller fattades inom den politiska ledningen eller i andra beredningsgrupper. Eftersom propositionen förföll mitt under riksdagsbehandlingen uteblev riksdagens och utskottens ställningstaganden till en del av de juridiska frågor och andra frågor som under beredningen hade identifierats som problematiska.

2.3 Lagen om landskapens finansiering, RP 15/2017, 57/2017 och 15/2018

Beredningen av lagen om landskapens finansiering inleddes i oktober 2015 i beredningsgruppen för landskapens finansiering och resursstyrning, vars uppgift var att först ta fram förslag till modeller och konsekvensbedömningar för uttaget och allokeringen av finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet och sedan utifrån den valda modellen bereda ett förslag till styrmodell för finansieringen, bestämmelserna för tilldelning av finansiering till de självstyrande områdena samt de behövliga ändringarna i skattesystemet, skattelagstiftningen och kommunernas statsandelssystem. I praktiken beredde gruppen förslaget till lagen om landskapens finansiering, som ingår i RP 15/2017 rd, innehållande bestämmelser om principerna för dimensioneringen av statlig finansiering och om den finansiering som ska överföras, om allokeringen av finansieringen för social- och hälsovårdskostnader samt om förvaltning, tilldelning och utbetalning av statlig finansiering. I fråga om landskapens övriga uppgifter ingår i propositionen en bestämmelse om kapitationersättning genom vilken den beräknade finansieringen till räddningsväsendet och miljöhälsovården ska allokeras till landskapen. Man beslutade att avvakta med beredningen av en modell för ersättning av landskapens mervärdesskattekostnad i väntan på valfrihetsmodellen och lägga fram ersättningsmodellen till riksdagen senare som ett förslag till ändring av finansieringslagen eftersom lagstiftningslösningen förutsatte en närmare bedömning av såväl upphandlingsneutralitet som konkurrensneutralitet i fråga om valfriheten.

Beredningen av landskapens styrning och finansiering av deras övriga uppgifter inleddes i en separat grupp i april 2016. Beredningsgruppen för styrningen och finansieringen av landskapsförvaltningen skulle bland annat utarbeta ett förslag till ett system för landskapens finansiering samt utkast till därav följande lagändringar. Dessutom skulle gruppen kartlägga och utarbeta förslag till de anslagsöverföringar och momentändringar i statsbudgeten som krävdes för reformen.

2.3.1 Kopplingarna mellan beredningen av finansieringslagen och den övriga beredningen

I praktiken bereddes förslagen till landskapens finansiering parallellt i två arbetsgrupper som visserligen arbetade i otakt. Lagstiftningen om landskapens finansiering var också nära kopplad till flera andra beredningsgrupper, framför allt beredningen av valfriheten inom social- och hälsovården samt förenklingen av flerkanalsfinansieringen. I november 2017 slogs de separata beredningsgrupperna för finansieringen ihop till en beredningsgrupp för finansieringen och styrningen av landskapen. Arbetsgruppens mandat tog mer än tidigare hänsyn till finansieringens substantiella samband med den övriga pågående beredningen. Gruppen gavs i uppdrag att bland annat bereda bedömningar av och

förslag till sådana av landskapens finansiella åtaganden som utgår från författningar och författningsändringar som bereds annanstans, konsekvenserna för lagen om finansiering av landskapen och finansieringen av landskapen överlag samt förslag till ändringar i lagen om landskapens finansiering. Dessutom skulle gruppen bereda de ärenden gällande beskattningen och kommunernas finansiering i samband med vård- och landskapsreformen vars beredning inte hade organiserats på annat sätt.

Genom gruppens mandat ville man säkerställa både att all beredning av bestämmelserna om landskapens finansiering verkligen skulle behandlas i beredningsgruppen för landskapens finansiering och att inga frågor gällande finansieringen skulle falla mellan stolarna på grund av de olika gruppernas mandat.

Den först inrättade gruppen beredde för riksdagen ett samordnat förslag till lag om landskapens finansiering, innehållande bestämmelser om finansiering som bygger på kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet. Det var meningen att riksdagen skulle kunna behandla förslaget samtidigt med de övriga lagförslagen som ingick i RP 15/2017 rd. Samtidigt beredde beredningsgruppen för finansiering av landskapens övriga uppgifter ändringar till förslaget till lag om landskapens finansiering, det vill säga innan det första förslaget till finansieringslag ens hade lämnats till riksdagen. Att beredningen överlag inte till alla delar var ändamålsenlig berodde på dels beslutet att parallellt med beredningen av vårdreformen inleda beredningen av det andra landskapsreformpaketet, dels att tidpunkten för lämnande av det första lagförslaget till riksdagen sköts upp flera gånger.

2.3.2 Behandling i riksdagen

I januari 2017 beslöt att bestämmelserna om finansieringen av landskapens övriga uppgifter, det vill säga ändringarna till förslaget till finansieringslagen, skulle lämnas till riksdagen för behandling redan innan riksdagen hade godkänt det ursprungliga förslaget till finansieringslag som ingick i RP 15/2017 rd. Beslutet motiverades med att riksdagen då kunde behandla de uppgifter som ska överföras till landskapen och landskapens finansiering som ett paket då den beslutade om finansieringsmodellen. Samtidigt var man medveten om att lämnandet av den förmodligen omfattande kompletterande propositionen skulle ge upphov till kritik med anledning av både lagberedningshänsyn och helhetshandtering och att beredningens tidsram skulle bli väldigt snäv för att kompletteringen över huvud taget skulle vara möjlig.

Regeringen lämnade den första kompletterande propositionen till finansieringslagen (RP 57/2017 rd) till riksdagen i maj 2017. I detta skede hade riksdagen behandlat den första propositionen i ett par månader. Genom kompletteringen fogades till finansieringslagen bland annat närmare bestämmelser om allokeringen av den kalkylerade

finansieringen av landskapens övriga uppgifter, ändrades bestämmelserna om sammanställningen av den statliga finansieringen med beaktande av landskapens övriga uppgifter och samordnades den finansiering som ska överföras med överföringsbestämmelserna i statsandelssystemet för att därigenom säkerställa kostnadsneutralitet mellan kommunerna/staten. De många ändringarna gjorde det svårt för utomstående att få en helhetsbild av bestämmelserna i finansieringslagen då motiveringarna var spridda över flera lagförslag och med ändringar i paragrafnumreringen och hänvisningarna.

Grundlagsutskottet uttalade sig om förslaget till finansieringslag och dess komplettering som en del av GrUU 26/2017 rd i juni 2017. Utgående från de formuleringar i utlåtandet som gällde finansieringen bedömdes grundlagsutskottet ha godkänt den föreslagna finansieringsmodellen, trots att utskottet enligt utlåtandet hade koncentrerat sig på de väsentligaste konstitutionella frågeställningarna i lagförslagen och att utskottet enligt utlåtandet inte kunde anses ha gjort några andra ställningstaganden om lagförslagens förhållande till grundlagen med relevans för framtida tillämpningssituationer än de som explicit framgick av utlåtandet.

I takt med att riksdagen fortsatte behandla förslaget till finansieringslag och dess komplettering gav ministerieberedningen av olika författningar upphov till behov av ändringar och kompletteringar som påverkade substansen i förslaget till finansieringslag. Efter grundlagsutskottets utlåtande gjorde man en bedömning av hur de ändringar i lagförslaget och dess komplettering som följde av bland annat landskapens olika finansiella åtaganden som inte omfattades av lagstiftningen, den tidsbundna frysning av landskapsindexet som slagits fast i budgetmanglingen samt avvecklingen av flerkanalsfinansieringen skulle beredas och läggas fram för riksdagen. Då omberedningen av valfrihetsmodellen inleddes beslöt man att lägga fram mekanismen för ersättning av mervärdesskattekostnaden som en andra kompletterande proposition samtidigt med den nya propositionen till lagstiftning om valfrihet, eftersom man tidigare beslutat att avvakta med bestämmelserna om ersättningsmekanismen och uttryckligen vänta på en lösning för valfriheten, och de andra ändringarna samtidigt med reformen av klientavgiftslagen och avvecklingen av flerkanalsfinansieringen. Man utgick från antagandet att de sistnämnda skulle kunna genomföras inom tidsramen för en ny regeringens proposition till lag om ändring av lagen om landskapens finansiering.

Den andra kompletterande propositionen gällande ersättning för landskapens mervärdesskattekostnader (RP 15/2018 rd) lämnades slutligen i mars 2018 samtidigt med förslaget till valfrihetslag. Även denna ändring ledde till inkonsekvenser i förslaget till finansieringslag och motiveringarna till det samt påverkade paragrafnumreringen och hänvisningarna.

Behandlingen av förslaget till finansieringslag kopplades till det nya förslaget till valfrihetslag som lades fram i mars 2018 och inga ändringar gjordes i finansieringslagförslaget i samband med beredningen av den nya valfrihetslagen vilket sannolikt bidrog till att de föreslagna bestämmelserna i finansieringslagen om sammansättningen och justeringen av den statliga finansieringen och de så kallade flexibilitetselementen togs upp som frågor gällande lagstiftningsordning i grundlagsutskottets övergripande bedömning i GrUU 15/2018 rd. Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslogs det i genmälesprocessen i juni 2018 betydande ändringar i förslaget till finansieringslag gällande både den totala nivån av statlig finansiering och starkare finansiering av de enskilda landskapen, för att det skulle vara möjligt att behandla lagförslaget enligt normal lagstiftningsordning.

Förutom att lagförslaget bestod av tre regeringens propositioner gjordes det ändringar i förslaget genom fem genmälen. I ett genmäle som lämnades till förvaltningsutskottet i december 2017 föreslogs främst ändringar i årtalen för ikraftträdande och övergångsperiod till följd av ändringar i tidsramarna. I ett genmäle till social- och hälsovårdsutskottet i maj 2018 föreslogs ändringar som tidigare föreslagits för förvaltningsutskottet samt vissa tekniska preciseringar. I ett genmäle till social- och hälsovårdsutskottet i juni 2018 lades fram redan tidigare beskrivna substansändringar i förslaget till finansieringslag utifrån GrUU 15/2018 rd. I ytterligare ett genmäle som lämnades till samma utskott i september 2018 föreslogs ändringar i årtalen för ikraftträdande och övergångsperiod till följd av ändringar i tidsramarna. De sista förslagen till substansändringar med anledning av GrUU 65/2018 rd lades fram under genmälesprocessen i februari 2019.

2.3.3 Slutsatser

Beredningen av lagförslagen för landskapens finansiering liksom den senare hanterbarheten och översiktbarheten av förslagen blev i hög grad lidande av att lagberedningen ursprungligen delades upp mellan flera grupper. Vissa substansfrågor och påverkan på dem föll också alltför länge utanför beredningsgruppernas arbete. Finansiering var ett tema som påverkade beredningen i flera grupper, och vice versa, och slutligen lyckades man inte samordna behandlingen av det i de grupper som beredde finansieringen. Att beredningen framskred i olika takt i grupperna inverkar också på detta. Finansieringsfrågor som påverkade förslaget till finansieringslag uppdagades vid olika skeden i de olika beredningspaketen. Lagförslagets hanterbarhet och översiktbarhet påverkades betydligt av att beredningen var uppdelad i flera olika delar och moment, finansieringen var kopplad till flera paket som beretts under reformen, lagförslaget lades fram för riksdagen i delar och många ändringar föreslogs genom genmälesprocessen. Allt detta hade en betydande inverkan på behandlingen i riksdagen.

2.4 Överföring av finansieringen till landskapen och lagen om statsandel för kommunal basservice

De uppgifter som enligt planerna skulle överföras till landskapens organiseringsansvar skulle ha utgjort i medeltal 57 procent av kommunernas driftsekonomiutgifter. Det skulle ha varit fråga om en mycket stor förändring i kommunernas driftsekonomi. I praktiken skulle de aktuella kostnaderna nästan uteslutande ha utgjorts av social- och hälsovårdskostnader. Skillnaderna mellan kommuner skulle ha varit stora, andelen för kostnaderna för de uppgifter som skulle överföras varierade från som minst 43 procent till som mest nästan 80 procent av kommunens driftsekonomi.

Överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och andra uppgifter skulle ha inneburit en överföring av kostnader till belopp om cirka 18 miljarder euro netto till landskapen. Förutom överföringen av kostnader från kommunerna till landskapen, behövdes också en motsvarande inkomstöverföring. Överföringen av finansieringen var en av de viktigaste och svåraste frågorna under beredningen 2015–2016 genom att ändringen skulle ha påverkat både kommunalskatteinkomsterna och kommunernas statsandelar. Den viktigaste delen av beredningen, det vill säga beräkningarna, utfördes som tjänstearbete vid finansministeriet. Diskussionsplattformen var dels finansieringsgruppen, dels statsandelsgruppen.

Utgångspunkten för överföringen av finansiering från kommunerna till landskapen var att matcha kostnaderna och intäkterna, säkerställa jämlik behandling av de skattskyldiga, se till att finansieringsprincipen uppfylls i kommunernas återstående uppgifter och motarbeta en höjning av det totala skatteuttaget. Under beredningen utvärderades flera olika alternativ för genomförandet. Till de svåraste frågorna som måste lösas hörde de stora skillnaderna mellan kommunerna i fråga om de verkliga social- och hälsovårdskostnaderna per capita och intäkterna från kommunalskattesatserna.

En jämnstor sänkning av kommunalskattesatserna uppfyllde bäst de ramvillkor och mål som ställts för reformen i fråga om höjning av det totala skatteuttaget och likabehandling av de skattskyldiga. Minskningen av kommunernas skatteintäkter för de uppgifter som skulle överföras till landskapen skulle genomföras genom att minska kommunernas andel av samfundsskatten och sänka kommunalskatten. Dessutom skulle cirka 5,9 miljarder euro av statsandelen för kommunal basservice överföras till landskapen. Därigenom skulle cirka 3 miljarder euro ha blivit kvar i kommunernas statsandelssystem.

De problem som orsakades statsandelssystemet och finansieringen av den kommunala ekonomin skulle avhjälpas genom ändringar i statsandelsgrunderna och utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna, utjämning av förändringarna mellan kommunerna till följd av reformen och begränsning av ändringarna under en tillräckligt lång tid.

De ändringar som föranleds av överföringen av ansvaret för ordnandet av uppgifter skulle begränsas med en permanent bestämningsfaktor som togs in i statsandelssystemet. Bestämningsfaktorn skulle utjämna obalansen mellan de inkomster och kostnader som överfördes från kommunerna till landskapen samt verkningarna av ändringarna i kommunernas skatteinkomster för utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Dessa ändringar skulle kompletteras med en utjämning av ändringen i statsandelssystemet. Genom utjämningen av ändringen i systemet skulle säkerställas att balansen i kommunerna bibehölls oförändrad i varje kommun.

Beredningen försvårades betydligt av avsaknaden av aktuella data om kostnaderna och intäkterna. Kommunernas kostnader, intäkter och ekonomiska balans utvärderades slutligen enligt nivån för 2016. Detta gjordes genom framåtkedjning av utfallsdata för nettokostnaderna per kommun våren 2014 med prognosdata från kommunekonomiprogrammet för hela kommunalekonomin våren 2016 och sedan fördela den verkliga ändringen i kommunernas verksamhetsbidrag 2015 och prognosen för ändringen i kommunernas verksamhetsbidrag 2016 i proportion till ändringen i de kalkylerade kostnaderna. Rättvis beräkning av statsandelarna skulle också säkerställas genom att kalkylerna skulle justeras efter reformen enligt medelutfallet.

Reformministerarbetsgruppen utnämnde våren 2016 en separat statsandelsgrupp, med representanter för regeringspartierna, för beredning av ett grundläggande förslag till statsandelssystem. I arbetsgruppen ingick två representanter för varje regeringsparti. Beredningsarbetet utfördes på kommun- och regionförvaltningsavdelningen vid finansministeriet. Regeringen godkände statsandelsgruppens förslag i dess helhet, med undantag för ändringen i utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna.

2.4.1 Slutsatser

Beredningsarbetet hade underlättats betydligt av mer aktuella statistiska data. Kommunernas automatiserade ekonomirapportering kommer att underlätta situationen för motsvarande projekt i framtiden.

En arbetsgrupp med representation för regeringspartierna visade sig vara en fungerande lösning för behandling av finansieringsöverföring och de olika alternativen för ändring av kommunernas statsandelar och skatteintäkter. Diskussionerna i arbetsgruppen bringade klarhet i situationen, stödde beredningen och ökade också beslutsfattarnas insikter och kompetens i frågan.

2.5 Valfrihetslagstiftningen, RP 47/2018 och 16/2018

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering konstaterades att man inom reformen av social- och hälsovården ska öka valfriheten och förenkla flerkanalsfinansieringen. Regeringen drog upp allmänna principer för riktlinjerna om klientens valfrihet i november 2015 och preciserade dessa i april och juni 2016. Enligt riktlinjerna säkerställs klientens valfrihet som huvudregel inom tjänsterna på basnivå och i tillämpliga delar i social- och hälsovårdstjänster på specialnivå. Klienten ska kunna välja mellan producenterna inom offentlig, privat och tredje sektor. Syftet med valfriheten är att stärka särskilt servicen på basnivå och att säkerställa en snabbare och säker tillgång till vård. I preciseringarna fastställdes att valfriheten ska utgå från en flerproducentmodell.

2.5.1 Beredning av valfrihetsmodellen och RP 47/2017

Under första skedet av beredningen av den valfrihetsmodell som ingick i social- och hälsovårdsreformen tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en utredningsgrupp som skulle lägga fram ett förslag till en valfrihetsmodell och flerkanalsfinansiering. Gruppens ordförande var professor Mats Brommels. Utredningsgruppen lämnade en mellanrapport till familje- och omsorgsminister Juha Rehula i mars 2016 och slutrapporten publicerades i maj 2016.

Efter förhandlingar i ministerarbetsgruppen för reformer i juni 2016 enades regeringen om fortsatt beredning av lagstiftningen om valfrihet. Enligt regeringens riktlinjer övervägde man att inkludera följande fyra metoder i valfrihetsmodellen: en social- och hälsocentral som erbjuder ett stort antal tjänster på basnivå, ett egenteam eller en social- och hälsovårdsstation med snävare tjänsteurval, servicesedel och en personlig budget.

Lagstiftningen om valfrihet bereddes 2016–2017 i beredningsgruppen för valfrihet och flerkanalsfinansiering i projektgruppen för vårdreformen. Ministerarbetsgruppen för reformer styrde beredningsarbetet och drog upp riktlinjerna för det. Flera myndigheter, intressenter och andra parter ombads uttala sig om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. Även andra intresserade kunde lämna synpunkter i enkäten som genomfördes elektroniskt. De 603 yttranden som inkom inom den fastställda tidsfristen presenterades i en sammanfattning.

Utkastet till regeringsproposition utvärderades också i Rådet för bedömning av lagstiftningen som lämnade sitt utlåtande om utkastet. Utkastet preciserades och justerades utifrån utlåtandena. Utkastet behandlades också i delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen och togs upp för förhandling med sametinget i enlighet med 9 § i sametingslagen. Propositionsutkastet granskades också av laggranskningsenheten vid justitieministeriets lagberedningsavdelning.

2.5.2 Behandling i riksdagen av RP 47/2017

Som en del av landskaps- och vårdreformen lämnade regeringen i maj 2017 till riksdagen regeringens proposition med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk (RP 47/2017 rd). Propositionen behandlades i riksdagen av social- och hälsovårdsutskottet som var betänkandeutskott samt av grundlagsutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, förvaltningsutskottet, ekonomiutskottet, miljöutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd) att förslaget till valfrihetslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt. Utskottets anmärkningar gällde speciellt reformens ikraftträdandetidpunkt samt den föreslagna bolagiseringsskyldigheten gällande valfrihetstjänster och förbudet för landskapet att självt producera tjänsterna.

2.5.3 Beredning av RP 16/2018

Regeringen beslöt i juli 2017 att de ändringar som föranleddes av grundlagsutskottet utlåtande (GrUU 26/2017 rd) skulle genomföras med en ny regeringens proposition som skulle lämnas till riksdagen i början av 2018. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i juli 2017 en tjänstemannagrupp som under tiden 17.7.2017–31.3.2018 skulle bereda en ny regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården, som ersatte RP 47/2017. Gruppen sammanträdde 24 gånger.

Beredningen av den nya propositionen utgick från RP 47/2017 med de ändringar som föranleddes av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 och andra nödvändiga ändringar som uppdagats. Utkastet till proposition behandlades flera gånger i regeringens ministerarbetsgrupp för reformer, som drog upp riktlinjer för arbetet och substansen.

Flera myndigheter, intressenter och andra parter ombads i november 2017 uttala sig om det nya utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. Även andra intresserade kunde lämna synpunkter i enkäten som genomfördes elektroniskt. De 705 yttranden som inkom inom den fastställda tidsfristen presenterades i en sammanfattning.

I samband med beredningen av den nya propositionen hördes också en av social- och hälsovårdsministeriet tillsatt grupp av experter inom social- och hälsovården. För att stödja beredningen och genomförandet av reformen tillsatte social- och hälsovårdsministeriet i januari 2016 en expertgrupp inom social- och hälsovården. Expertgruppens verksamhet avslutades i mars 2019. Gruppen skulle bistå med mångsidig expertis vid beredningen av reformen inom social- och hälsovården och styrningen av dess genomförande. Under processen hörde man dessutom särskilt experter inom statsrätt samt bland annat

styrgruppen för servicesedelförsöken, Folkpensionsanstalten i frågor om datasystemen samt social- och hälsovårdsorganisationer i frågor gällande den personliga budgeten.

Utkastet till regeringsproposition utvärderades också i Rådet för bedömning av lagstiftningen som lämnade sitt utlåtande om utkastet. Utkastet preciserades och justerades utifrån utlåtandena. Utkastet behandlades också i delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen och togs upp för förhandling med sametinget i enlighet med 9 § i sametingslagen. Propositionsutkastet granskades också av laggranskningsenheten vid justitieministeriets lagberedningsavdelning.

2.5.4 Behandling i riksdagen av RP 16/2018

Regeringen lämnade i mars 2018 till riksdagen en ny proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd). Samtidigt återtog regeringen propositionen 47/2018. Propositionen behandlades i riksdagen av social- och hälsovårdsutskottet som var betänkandeutskottet samt av grundlagsutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, förvaltningsutskottet, ekonomiutskottet, lagutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd) att förslaget till valfrihetslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt. Under sommaren och hösten 2018 lämnade social- och hälsovårdsministeriet till social- och hälsovårdsutskottet flera genmälen utifrån vilka utskottet utarbetade ett utkast till utlåtande i november 2018. Utkastet till utlåtande utvärderades i grundlagsutskottet som i sitt utlåtande (GrUU 65/2018 rd) konstaterade att förslaget till valfrihetslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt. Därefter behandlades regeringens proposition på nytt i social- och hälsovårdsutskottet till vilket social- och hälsovårdsministeriet lämnade nya genmälen. Propositionen förföll i mars 2019 då regeringen lämnade in sin avgångsansökan.

2.5.5 Konsekvensbedömning av valfrihetslagen

I samband med beredningen av regeringens proposition bedömdes valfrihetslagens konsekvenser ur flera olika perspektiv med tillämpning av [anvisningarna för konsekvensbedömning av lagförslag](#), det vill säga konsekvensbedömningen gällde projektets väsentliga konsekvenser. Enligt bedömningen skulle reformen ha direkta konsekvenser för bland annat dem som använder social- och hälsovårdstjänster, på serviceproduktionen, företagen och konkurrensen samt på statens och de planerade landskapens ekonomi. Dessutom skulle reformen ha olika organisatoriska och administrativa konsekvenser.

I konsekvensbedömningen beskrevs i enlighet med anvisningarna de situationer och föremål för konsekvenserna där det till följd av avsaknad av statistik eller undersökningar eller på grund av andra osäkerhetsfaktorer inte gick att göra en exakt (t.ex. numerisk) bedömning. I osäkra fall strävade man efter att beskriva kedjeeffekterna.

Konsekvensbedömningen genomfördes med hjälp av flera olika undersökningar, trots att system som skulle motsvara reformen inte finns någon annanstans. För konsekvensbedömningen beställdes också undersökningar och utredningar från bland annat Aalto-universitetet, Institutet för hälsa och välfärd samt European Observatory on Health Systems and Policies som lyder under Världshälsoorganisationen.

Dessutom genomfördes utredningar inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. Mer information om utredningarna och undersökningarna finns på [statsrådets kanslis webbplats](#). Vid konsekvensbedömningen användes också annan statistik och annat material.

I konsekvensbedömningarna medverkade av experter från flera olika organisationer (t.ex. Konkurrens- och konsumentverket, Finlands Kommunförbund, Institutet för hälsa och välfärd) och ministerierna (bl.a. social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet).

2.5.6 Slutsatser

Gällande beredningen av valfrihetslagen kan man i framtida lagberedningsprojekt dra nytta av bland annat grundlagsutskottets utlåtanden och vissa delar av motiveringarna och de föreslagna bestämmelserna i den förfallna regeringspropositionen. Stötestenarna och riskerna vid beredningen av valfrihetslagen gällde speciellt den snäva tidsramen för beredningen, landskap- och vårdreformens omfattning, grundlagsrättsliga tolkningsfrågor och den myckna politiska styrningen. Reformen på systemnivå, av det slag som vårdreformen, kräver i fortsättningen tillräckliga lagberedningsresurser, tillräckligt med tid för beredningen, noggranna konsekvensbedömningar, substanskunnande samt gedigen kännedom om grundläggande rättigheter och dataskydd samt EU-rättsliga bedömningar. Även i fortsättningen ska konsekvensbedömningarna göras med anlitande av den gedigna expertisen i olika organisationer. Detsamma gäller användningen av forskningsrön. Spridningen av information om reformens konsekvenser måste bli effektivare.

2.6 Lagen om produktion av social- och hälso-tjänster, RP 52/2017

Enligt regeringsprogrammen för statsminister Jyrki Katainens och Alexander Stubbs regeringar ska lagstiftningen om privata social- och hälsovårdstjänster samordnas och förtydligas. I regeringens beslut av 29 november 2013 om genomförande av det strukturalpolitiska programmet konstaterades dessutom att tillsynen över privata tjänsteproducenters lokaler och apparater överförs till regionförvaltningsverken. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i september 2014 en arbetsgrupp (arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen om privat social- och hälsovårdsservice, STM 091:00/2014) för att utreda alternativen och ge ett förslag till utveckling av lagstiftningen.

Arbetsgruppen fortsatte bereda reformen under statsminister Sipiläs regeringsperiod. I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering konstaterades bland annat att regeringen minskar kommunernas kostnader med 1 miljard euro (bilaga 3) genom att gallra bland de lagstadgade uppgifterna och de skyldigheter som styr fullgörandet av dessa uppgifter med hjälp av åtminstone följande principer: de normer som styr verksamhetsformerna görs smidigare bland annat genom att man ser över lagar, förordningar och olika rekommendationer, minskar tillsyns- och kontrollskyldigheterna och utökar anmälningsförfarandet.

I bilagan till regeringsprogrammet konstaterades dessutom att man inom den myndighetsverksamhet som avser tillstånd och tillsyn går mot kostnadssamband. Som exempel på lagar där det är möjligt att övergå till kostnadssamband nämndes lagen om privat socialservice och lagen om privat hälso- och sjukvård. I programmet för statsminister Sipiläs regering konstaterades också att man i samband med reformen av social- och hälsovården ska utreda detaljerna i valfrihetsmodellen.

Statsminister Sipiläs regering lämnade i november 2015 riktlinjer om en betydande reform av servicestrukturen inom social- och hälsovården genom en vård- och landskapsreform samt lagstiftning om klientens valfrihet.

Arbetsgruppen för utveckling av lagstiftningen om privat social- och hälsovårdsservice lämnade i april 2016 sin slutrapport som skrivits i form av en regeringsproposition. Eftersom beredningen i arbetsgruppen hade viktiga samband med det förhandsgodkännande av tjänsteproducenter som utgjorde en del av valfrihetslagstiftningen, förlängde social- och hälsovårdsministeriet arbetsgruppens mandattid ytterligare till utgången av maj 2016. Arbetsgruppens uppgift var i synnerhet att granska hurdana ändringar genomförandet av valfriheten orsakar i det förslag arbetsgruppen gjort och som överläts till familje- och grundtrygghetsminister Juha Rehula i april 2016. Arbetsgruppens uppgift var bland annat att granska kriterierna för förhandsgodkännande för att omfattas av

valfrihetssystemet, vilken instans som ska sköta förhandsgodkännandet samt hur ordnandet av ändamålsenlig tillsyn påverkas Enligt regeringens riktlinjer för produktionen av social- och hälsovårdstjänster skulle också de offentliga tjänsteproducenterna omfattas av samma rikstäckande, offentliga register och tillsyn som privata tjänsteproducenter. Beredningen av lagen om produktion av social- och hälso-tjänster fortsatte på ministeriet som tjänstemannaberedning.

2.6.1 Behandling i riksdagen

Regeringen lämnade propositionen med förslag till lag om produktion av social- och hälso-tjänster (RP 52/2017 rd) till riksdagen i maj 2017. Den föreslagna lagen innehöll bestämmelser om verksamhetsförutsättningar för, registrering av och tillsyn över producenter av social- och hälso-tjänster. De väsentligaste ändringarna jämfört med nuläget gällde ett registreringsförfarande som ska ersätta det nuvarande tillståndsförfarandet, kraven på tjänsteproducentens tillförlitlighet samt utvidgning av lagens tillämpningsområde till att omfatta också offentligrättsliga tjänsteproducenter.

Ärendet remitterades i riksdagen till social- och hälsovårdsutskottet till vilket grundlagsutskottet skulle lämna ett utlåtande. Grundlagsutskottet lämnade sitt utlåtande i juni 2017 (GrUU 26/2017 rd) och februari 2019 (GrUU 65/2018 rd). Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd) bland annat att den viktigaste principiella ändringen i förslaget till tjänsteproducentlag anknyter till att bestämmelserna om verksamhetsförutsättningarna och registreringen för offentliga och privata tjänsteproducenter förenhetligas.

I sitt utlåtande kopplade grundlagsutskottet samman bedömningen av tjänsteproducentlagen med valfrihetspropositionen som behandlades i riksdagen. Det var enligt grundlagsutskottets uppfattning uppenbart att regleringen i förslaget till tjänsteproducentlag hade en strukturell koppling till förslaget till valfrihetslag. I sitt andra utlåtande om tjänsteproducentlagen (GrUU 65/2018 rd) påtalade grundlagsutskottet bland annat problem med registrering av landskapets affärsverk och speciellt med avförande ur registret och återkallande av registreringen. Enligt grundlagsutskottet måste också bestämmelserna om tillsynsmyndighet preciseras i väsentlig grad.

2.6.2 Slutsatser

Syftet med de centrala förslagen i regeringspropositionen var att förbättra förutsättningarna för tjänsteproducenternas verksamhet och tillsynen över dem. Förslagen var i huvudsak oberoende av produktionsstrukturen. Förslagen skulle minska mängden onödigt administrativt arbete och förbättra den riskbaserade inriktningen av myndighetstillsynen och därigenom göra tillsynen effektivare. Utifrån beredningen och riksdagsbehandlingen kan man säga att de centrala förslagen i propositionen kan, bör och ska med fördel

verkställas. Av det material som tagits fram under beredningen av förslaget till tjänsteproducentlag kan man i framtiden utnyttja utlåtanden av experter som hörts under riksdagsbehandlingen och grundlagsutskottets utlåtanden samt också vissa delar av motiveringarna och de föreslagna bestämmelserna i regeringens proposition.

2.7 Lagstiftning om tillväxttjänster

Författningspaketet för en reform av tillväxttjänsterna bestod av följande regeringspropositioner:

- RP med förslag till lag om regionutveckling och tillväxttjänster och till vissa lagar som har samband med den (RP 35/2018 rd)
- RP med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 93/2018 rd)
- RP med förslag till lag om främjande av integration (RP 96/2018 rd)
- RP med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster, lag om behandling av kunduppgifter inom tillväxttjänsterna och lag om ändring av 37 § i säkerhetsutredningslagen (RP 266/2018 rd)



Figur 2. Lagstiftningen om tillväxttjänster som helhet.

Med stöd av de lagar som ingick i paketet skulle de uppgifter inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde som sköts av NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna ha överförts till landskapen med undantag för de uppgifter vilka skulle ha överförts till statens tillstånds- och tillsynsmyndighet genom bestämmelserna i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018). De av NTM-centralernas uppgifter som inte hör till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde skulle överföras till statens tillstånds- och tillsynsmyndighet och landskapen. NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna skulle läggas ner. Lagförslagen om överföring av de övriga uppgifterna samt nedläggning av NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna ingick i regeringens proposition RP 14/2018 rd (andra landskapsreformpaketet).

Regeringens proposition till regionutveckling och tillväxttjänster (RP 35/2018) innehöll förslag till ordnandelagar om regionutveckling och tillväxttjänster. Lagförslaget innehöll preciseringar till regionutvecklingsaktörernas uppgifter och roller i den nya omvärlden men inga förslag till betydande ändringar av de gällande bestämmelserna om regionutveckling. Landskapsförbundens uppgifter som regionutvecklingsmyndighet samt finansieringsuppgifter skulle ha överförts till landskapen. Syftet med de arbets- och näringstjänster som överförs från NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna var ett förnya verksamhetssätten, skapa en modell med konkurrens mellan flera producenter och främja kundens valfrihet. Enligt lagen om regionutveckling och tillväxttjänster skulle landskapen själva ha beslutat om produktionsstrukturen för tillväxttjänster, inklusive i vilken omfattning landskapet självt producerar tjänsterna. Lagens syfte var dock att uppmuntra landskapen att i allt större utsträckning och i mer omfattande tjänstehelheter eller delar av dessa anlita företag på marknaden eller tredje sektorn som tillväxttjänstproducenter. I situationer med marknadsbrist skulle kommunen och kommunens anknutna enhet ha kunnat fungera som producenter av landskapens tillväxttjänster som ett alternativ till landskapets produktion av tjänster.

I RP 35/2018 ingår ett förslag om en särlösning för huvudstadsregionen enligt vilken Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla under en given tidsfrist kan enas om att bilda en samkommun och få ansvaret för ordnandet av tillväxttjänster i landskapet Nyland. Ansvaret för ordnande av landskapets övriga uppgifter skulle ha hört till Nylands organiseringsansvar. Syftet var att dra nytta av kommunernas kunnande och ekonomiska satsningar i huvudstadsregionen på livskraftstjänster av samma slag som statens tillväxttjänster. Målet för förslaget var att ta hänsyn till specialbehoven i verksamhetsmiljön i huvudstadsregionen, det vill säga ett invånarantal som är i en klass för sig samt det stora antalet företag och invandrare. Särlösningen motiverades med att en lyckad lösning för huvudstadsregionen och en positiv utveckling var kritiska framgångsfaktorer för hela landet och samhällsekonomin.

Närmare bestämmelser om tillväxttjänsternas innehåll och serviceprocesserna skulle ges genom regeringens propositioner med förslag till lag om offentlig service för rekrytering

och kompetensutveckling och lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster (RP 93/2018) och till lag om främjande av integration (RP 96/2018).

RP 266/2018 gällde ett förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster och lag om behandling av kunduppgifter inom tillväxttjänsterna. Myndigheten för tillväxttjänster skulle ha etablerats för att stödja organiseringen och produktionen av tillväxttjänster vilket för närvarande sköts av arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter och arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter. Genom förslaget till lag om behandling av kunduppgifter skulle behandlingen av kunduppgifter ha uppdaterats enligt reformen av tillväxttjänster och kraven enligt dataskyddsförordningen.

2.7.1 Behandling av tillväxttjänster i riksdagen

RP 35/2018

Regeringen lämnade i april 2018 en proposition till riksdagen med förslag till lag om regionutveckling och tillväxttjänster och till vissa lagar som har samband med den (RP 35/2018 rd) Propositionen remitterades till förvaltningsutskottet till vilket grundlagsutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, ekonomiutskottet och arbetslivs- och jämlikhetsutskottet skulle lämna utlåtande. Tre av utskotten (kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och ekonomiutskottet) hann lämna sina utlåtanden till förvaltningsutskottet. Grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämlikhetsutskottet hann inte avsluta hörandet av experter och gav inga utlåtanden. Sammanlagt hörde utskotten 203 experter om propositionen.

De statsrättsexperter som hördes i grundlagsutskottet påpekade att det inte var möjligt att göra en bedömning av överföringen av tillväxttjänster till andra än en myndighet i maj 2018, då förslagen till lagar om tillväxttjänsternas innehåll (RP 93/2018 och RP 96/2018) inte ännu hade lämnats till riksdagen. RP 35/2018 innehöll förslag till ordnandelagar om regionutveckling och tillväxttjänster. Tillväxttjänsternas exakta innehåll och omfattning var otydliga i propositionen, varför det inte var möjligt att göra en bedömning enligt 124 § i grundlagen av överföring av uppgifter till marknadsföretag som verkar utanför myndighetsmaskineriet. Behandlingen av regeringsproposition 35/2018 i riksdagen avstannade sommaren 2018 då grundlagsutskottets utlåtande saknades och grundlagsutskottet väntade på förslagen till lagar om tillväxttjänsternas innehåll för att kunna göra en bedömning av författningarna som helhet.

RP 93/2018

Statsrådet lämnade i juni 2018 regeringens proposition med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 93/2018 rd). Propositionen remitterades till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet till vilket grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet och ekonomiutskottet skulle lämna utlåtande. Ekonomiutskottet hann lämna sitt utlåtande, medan behandlingen blev på hälft i de övriga utskotten.

Ekonomiutskottet ansåg att den föreslagna regleringen var ett konsekvent och relevant sätt att nå de uppställda målen och tillstyrkte regeringens proposition. Utskottet ansåg det sannolikt att en uppdelning av ordnande och produktion av tjänster, bolagisering av landskapens produktion vid konkurrens och anlitande av utomstående tjänsteproducenter sannolikt skulle komma att öka konkurrensen, vilket i sin tur effektiviserar tjänsteproduktionen och dämpar kostnadsutvecklingen. Ekonomiutskottet påtalade i sitt utlåtande också problematiska punkter i propositionen, liksom variationen i behoven till följd av olikheterna i landskapens befolknings- och företagsstruktur, frågor gällande informationssystem och samarbete mellan aktörer, diversifieringen av företagstjänster och konkurrensutsättning.

RP 96/2018

Statsrådet lämnade i juli 2018 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration. Propositionen remitterades till förvaltningsutskottet till vilket kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och arbetslivs- och jämlikhetsutskottet skulle lämna utlåtande. Kulturutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet hann lämna sina utlåtanden.

Enligt kulturutskottets utlåtande förefaller propositionen mest ha karaktären av en teknisk ändring som genomförs av de berörda aktörerna. Utskottet konstaterar att reformen hade varit ett utmärkt tillfälle att mer gå på djupet med frågor som hur integrationsutbildningen kan reformeras eftersom den har så stor betydelse för hur integreringen utfaller. Kulturutskottets utlåtande innehåller förslag till integrationens innehåll, vilka inte i sig anknyter till överföringen av uppgifter från staten till landskapen.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet uttalade sig om bland annat modellen med flera producenter av tillväxttjänster (grundlagsutskottets ställningstaganden till överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till icke-myndigheter bör beaktas också beträffande integrationspropositionen), olika aktörers ansvar för integration (landskap, kommuner) och särlösningen för Nyland (ingår i RP 35/2018) som kan leda till oklarheter kring fördelningen av ansvaret.

Social- och hälsovårdsutskottet hann inte höra experter eller uttala sig om ärendet.

RP 266/2018

Statsrådet lämnade i november 2018 en regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Myndigheten för tillväxttjänster, lag om behandling av kunduppgifter inom tillväxttjänsterna och lag om ändring av 37 § i säkerhetsutredningslagen. Propositionen remitterades till förvaltningsutskottet till vilket grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämlikhetsutskottet skulle lämna utlåtande. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet hann höra experter men inte uttala sig om ärendet. Grundlagsutskottet hann inte börja med att höra experter.

3 Lagstiftning om räddningsväsendet

Beredningen om lagstiftningen om räddningsväsendet fokuserade på följande två helheter:

Lag om ordnande av räddningsväsendet, RP 16/2017

Lag om ändring av räddningslagen, RP 18/2018, 138/2018 och 240/2018

3.1 RP 16/2017

Beredningen av en lag om ordnande av räddningsväsendet inleddes i början av 2016. Lagen skulle tillämpas på ordnande, utveckling och styrning av samt tillsynen över räddningsväsendet från ingången av 2019. Lagen om ordnande av räddningsväsendet bereddes i ett separat projekt som var kopplat till propositionen om inrättande av landskap och ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) så att bestämmelser om ikraftträdandet av lagen enligt förslaget skulle utfärdas separat genom lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet.

Att organisera räddningsväsendet utifrån en områdesindelning och en organiseringsmodell som överensstämmer med reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovårdsväsendet ansågs vara nödvändigt, eftersom detta säkerställde räddningsväsendets möjlighet att också i framtiden ge prehospita akutsjukvård och utföra första insatser.

3.1.1 Behandling i riksdagen

Riksdagen remitterade propositionen till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Grundlagsutskottet (GrUU 27/2017 rd) och social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 12/2018 rd) uttalade sig om propositionen till förvaltningsutskottet.

Behandlingen av propositionen avbröts eftersom riksdagen inte hann bli klar med behandlingen före valperiodens slut.

3.2 RP 18/2018 och 240/2018

I propositionen föreslogs ändringar i räddningslagen, lagen om Räddningsinstitutet, lagen om brandskyddsfonden och vissa andra lagar. Största delen av ändringarna var en följd av lagstiftningen om inrättande av landskap samt om verkställigheten av landskapsreformen och omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter. De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 1 januari 2020.

De föreslagna bestämmelserna i räddningslagen om bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor, krav på utbildning för räddningsväsendets personal i bisyssla och avtalspersonal samt befolkningsskydd och inrättande av skyddsrum föreslogs dock träda i kraft redan den 1 januari 2019. Även lagarna om ändring av sjöräddningslagen, miljöskyddslagen för sjöfarten och lagen om Räddningsinstitutet avsågs träda i kraft den 1 januari 2019. Dessa förslag och tidsfristerna för dem var inte kopplade till landskapsreformen.

Till följd av de bestämmelser i den ursprungliga propositionen som var kopplade till landskapsreformen var avsikten att den ursprungliga propositionen skulle godkännas efter att riksdagen hade godkänt lagstiftningen om inrättande av landskap samt om verkställigheten av landskapsreformen och omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter.

Statsminister Juha Sipilä gav 27 juni statsministerns upplysning om att skjuta fram landskapsreformens och social- och hälsovårdsreformens ikraftträdande till den 1 januari 2021. Enligt uppskattning skulle lagstiftningen om inrättande av landskap samt om verkställigheten av landskapsreformen och omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter godkännas under andra halvåret av 2018. Det innebär att den ursprungliga propositionen eventuellt skulle godkännas först strax före de ovan nämnda författningarnas planerade ikraftträdande.

På grund av detta lämnade regeringen sommaren 2018 en proposition (RP 138/2018 rd) till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av räddningslagen och till vissa andra lagar (RP 18/2018 rd).

I den kompletterande propositionen föreslogs det att de skrivningar i den ursprungliga propositionen som gäller landskapsreformen skulle strykas ur de föreslagna lagarna. Avsikten var att det senast våren 2019 skulle lämnas in en separat regeringsproposition där landskapsreformens behov beaktades.

Regeringen lämnade i slutet av 2018 en proposition till riksdagen med förslag om ändring av räddningslagen och vissa andra lagar (RP 240/2018 rd).

3.2.1 Behandling i riksdagen

Riksdagen remitterade propositionerna till förvaltningsutskottet för betänkande.

Behandlingen av propositionerna avbröts eftersom riksdagen inte hann bli klar med behandlingen före valperiodens slut.

3.2.2 Slutsatser

Då lagberedning inleds ska man ställa upp en rimlig och genomförbar tidsram för beredningen samt sådana mål som bevisligen kan uppnås med de lösningar som anges i förslagen till bestämmelser. Det ska inte finnas diskrepans mellan målen, förslagen och konsekvensbedömningarna. Lagberedningen ska ske enligt god lagberedningssed.

Lagberedningen ska verkställas enligt politiska riktlinjer som bygger på konsekvensbedömningar. I lagberedningsprojekt som ska ge betydande effekter ska man speciellt ta hänsyn till konsekvensbedömningarna och intressentsamarbetet under hela beredningsprocessen. Då det gäller beredning av lagstiftning som syftar till utnyttjande av marknaden bör aktörer som verkar på marknaden utnyttjas effektivt i omvärldsbeskrivningar och konsekvensbedömningar för de föreslagna bestämmelserna. Politiska riktlinjer ska dras upp i tid och med medvetenhet för de olika alternativa riktlinjernas konsekvenser.

Författningsprojektet ska ha en meningsfull och hanterbar omfattning. Omfattande projekt genom vilka man eftersträvar en betydande författningshelhet inom ett förvaltningsområde eller samordning av lagstiftningen inom flera förvaltningsområden (som tillväxttjänster och social- och vårdtjänster) ska delas upp i etapper. Vid periodiseringen ska man undvika sådana beroenden mellan författningsförslagen där fördröjning, avslag eller förfall av en helhet inte leder till en återvändsgränd för den andra helheten (juridisk omöjlighet). Då projektets omfattning är meningsfull är den också mer begriplig och möjligheterna för att förslagen godkänns i riksdagen är bättre.

Pilotprojekt inklusive regeringspropositioner som anknyter till dem ska schemaläggas så att erfarenheterna från pilotprojekten verkligen kan användas vid beredningen av den lagstiftning som kommer att utfärdas.

Förberedelserna för verkställigheten av den lagstiftning som bereds samt resurserna för detta ska riktas så att förberedelserna genomförs vid rätt tidpunkt och i relation till behandlingen av författningsförslagen.

4 Nationell beredning av verkställigheten

I detta kapitel beskrivs beredningen av verkställigheten av landskaps- och vårdreformen och resultaten av beredningen. Verkställigheten av landskaps- och vårdreformen inleddes våren 2016 medan beredningen av landskapslagstiftningen inte ännu var avslutad. Syftet med verkställighetsarbetet var att skapa förutsättningar för inledandet av landskapens verksamhet.

Verkställigheten av landskaps- och vårdreformen bereddes i tväradministrativa förändringsprogram, i den sektorspecifika beredning som kompletterade förändringsprogrammen samt i arbetsgrupper, vid servicecentren och i landskapens, ministeriernas och intressenternas gemensamma nätverk.

4.2 Målen för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen

Ministerierna och landskapen svarade tillsammans för att uppnå målen för reformen. Genom stödet till landskapen vid förändringen ville man se till att

1. den förändring som krävs för reformen framskrider och genomförs i landskapen enligt tidsplanen
2. servicesystemets funktion var säkerställd då organiseringsansvaret flyttas över
3. landskapen har infört ett kundorienterat och integrerat servicesystem och valfrihet för klienterna
4. landskapen styrs mot att skapa trygga framtidsutsikter och en utvecklingsentusiasm hos de anställda
5. de nationella anvisningarna och rekommendationerna införs i landskapen
6. de nationella informationsverktygen och ledning genom information implementeras i landskapen enligt det nationella programmet.

För att kunna nå målen betonade man vikten av lyckad förändringsledning, tydlig ansvarsfördelning, konsekvensbedömning samt garanterad kostnadsutveckling och kontinuitet av tjänsterna under hela reformen. Vid den nationella beredningen av verkställigheten fästes också uppmärksamhet vid kända brytningspunkter, som tidpunkten då interimsförvaltningen och landskapsfullmäktige skulle tillträda.

4.2 Ändringsstödet till landskapen

Ändringsstödet för vårdreformen lanserades på social- och hälsovårdsministeriet redan före den sektorsövergripande beredningen med åtta ministerier då den nationella förändringsledaren för social- och hälsovårdsreformen tillträdde i april 2016. I augusti 2016 anställde finansministeriet en förändringsledare för landskapsreformen. Fram till slutet av 2016 fokuserade beredningen av verkställigheten på en dialog med landskapen, bland annat i form av en turné som minister Juha Rehulas och förändringsledaren för social- och hälsovårdsreformen företog i regionerna. Intressenter engagerades i reformen och utbildning i förändringsledning togs fram.

År 2017 integrerades ändringsstödet för social- och hälsovårdsreformen i det gemensamma ändringsstödet till landskapen, som bestod av allmänt ändringsstöd vid inrättande av landskapen och inledning av landskapens verksamhet samt Akademin för förändringsledare.

Till stödet vid verkställigheten av landskapen hörde samordning av nätverk och annan beredningssamverkan, hantering av riskerna vid reformen, stöd till landskapens förberedelseorganisationer samt planering och organisering av olika insatser för ändringsstöd. Till dessa hörde bland annat råd och anvisningar till landskapen, beredning av rekommendationer och modeller, spridning av bästa praxis, konsultation, utbildning och information samt upprätthållande av lägesbilden.

Som stöd för förberedelserna i landskapen lades på reformens webbplats (alueuudistus.fi) ut en färdplan som beskrev de olika momenten i landskaps- och vårdreformen. I färdplanen ingick de konkreta stödåtgärder för beredning av reformen som skulle hjälpa beredarnas uppgift i landskapen genom att erbjuda information om tidsgränserna för beredningen, de lagstadgade skyldigheterna och möjligheterna med ändringsstödet. Under temagrupperna för färdplanen inrättades beredningsgrupper (fem färdplansgrupper) som skulle ta fram och sammanställa beredningsmaterial och foga det till färdplanen. Färdplansgrupperna lades ner då de temaspecifika nätverken grundades och beredningsmaterialet från dem importerades i lägescentralens system Tiimeri.

Reformens framskridande i regionerna följdes upp genom möten med ledande lokala tjänstemän och politiker på olika evenemang där man diskuterade beredningens framskridande och vad som hade lyckats eller orsakade problem. Genomförandet följdes också upp med hjälp av enkäter. Projektet för verkställandet av vård- och landskapsreformen vid statsrådets kanslis utrednings- och forskningsverksamhet följde systematiskt upp beredningens framskridande i landskapen.

”Utredning: Mot nya landskapen” (på finska)
(SR pressmeddelande 557/2017, 30.11.2017)

”Rapport: Många lärdomar för framtiden – vad blev behållningen av landskaps- och vårdreformen?” (SHM, SR & FM pressmeddelande 194/2019, 10.4.2019)

4.3 Teman för ändringsstödet till landskapen

4.3.1 Landskapsturnéer

Ändringsstödet för landskaps- och vårdreformen genomförde fem landskapsturnéer åren 2016–2018. Syftet med turnéerna var att förmedla information om tidsplanen för landskaps- och vårdreformen, hur beredningen av lagstiftningen framskrider och stödja landskapen vid beredningen av verkställigheten genom att tillsammans diskutera kritiska frågor. Evenemangen omfattade anföranden, frågestunder och workshopar. Till evenemangen bjöds in tjänstemän, förtroendevalda och intressenter som aktivt arbetade inom sina respektive områden med att bereda verkställigheten av reformen i landskapen. Därtill deltog experter från de viktigaste ministerierna för beredningen.

Turnéerna ökade dialogen och förtroendet mellan centralförvaltningen och de regionala aktörerna. De bidrog till samarbetet mellan förvaltningsområden och sänkte trösklarna mellan sektorerna. Besöken i regionerna utgjorde också en del av uppföljningen av beredning av reformen.

Minister Rehulas rundresa i regionerna, hösten 2016

Familje- och omsorgsminister Juha Rehula, understatssekreterare Tuomas Pöysti och förändringsledaren för social- och hälsovårdsreformen Sinikka Salo besökte regionerna hösten 2016. Temat för besöken var att presentera laghelheten för reformen och hur reformen avancerade.

Minister Mattilas rundresa i landskapen, våren 2017

Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila samt förändringsledaren för social- och hälsovårdsreformen Sinikka Salo och förändringsledaren för landskapsreformen Pauli Harju besökte landskapen under början av 2017 för att diskutera vård- och landskapsreformen

Besök i landskapen med temat främjande av hälsa och välfärd, hösten 2017 Under hösten 2017 genomfördes besök i landskapen under temat främjande av hälsa och välfärd. Under dessa besök funderade man tillsammans med regionala aktörer över hur man i fortsättningen på ett tväradministrativt sätt kunde främja hälsa och välfärd och olika befolkningsgruppers delaktighet.

Ministrarnas besök i landskapen, hösten 2017

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen och familje- och omsorgsminister Annika Saarikko besökte samtliga landskap i Finland under hösten 2017. Syftet med ministrarnas besök var att förmedla information om tidsplanen för reformen, hur beredningen av lagstiftningen framskred och hur de förberedande åtgärderna för genomförandet skulle fortsätta i landskapen.

Rundresan Mitt landskap, våren 2018

Beredarna av landskaps- och vårdreformen besökte alla landskap i Finland under våren 2018. Rundresan skedde under ledning av projektdirektören för landskaps- och vårdreformen, understatssekreterare Päivi Nerg. Målet med rundresan Mitt landskap var att på ett så konkret sätt som möjligt stödja landskapen i arbetet med att bereda genomförandet av reformen utifrån regionernas individuella behov.

Ändringsstödet vid landskaps- och vårdreformen organiserade också virtuella landskapsturnéer främst för att upprätthålla en aktuell lägesbild av beredningen i landskapen. Under de fyra turnéerna gick man med varje landskap igenom på förhand givna frågor om läget och utvecklingsbehoven i beredningen i landskapen. Frågorna gällde bland annat beredningen av förvaltningen, organiseringen överlag, delaktighet, landskapens samarbete och det allmänna läget i beredningen i landskapen. Resultaten från de virtuella turnéerna sammanställdes till data om hur beredningen framskred i landskapen.

4.3.2 Samordnare för social- och hälsovårdsreformen

År 2018 beviljade social- och hälsovårdsministeriet 18 landskap finansiering för anställning av samordnare för social- och hälsovårdsreformen för åren 2018–2019. Samordnaren deltog i upprättandet av landskapets servicestrategi och servicelöfte och samarbetade med de ansvariga beredarna för social- och hälsovårdsreformen och ansvarspersonerna för spetsprojekten med att skapa klientorienterade och integrerade serviceenheter, styra social- och hälsovården, bygga upp strukturer och procedurer för uppföljning och bedömning och starta verksamheten i samarbetsområdena.

I de flesta landskap hade reformsamordnarna en central roll, som visserligen varierade mellan landskapen. För statsunderstödet godkändes många olika slags uppgifter för ordnande av tjänster. Med tanke på bättre nationell samordning borde anvisningen ha varit mer koncis och enhetlig.

4.3.3 Stöd till landskapet som organisatör

Till stöd för beredningen och genomförandet av landskaps- och vårdreformen tog den nationella beredningsgruppen fram en [Handbok om landskapens organiseringsuppgift](#). Syftet med handboken var att klarlägga de funktioner och uppgifter som anknyter till organiseringshelheten samt ge stöd för beredningen av de uppgifter som hör till landskapens organiseringsansvar och för identifieringen av de verktyg som behövs när uppgifterna genomförs. Landskapens arbete för beredning av den sektorsövergripande organiseringsfunktionen stöddes med ett nätverk för landskapsorganisatörerna från och med våren 2018. I detta syfte utarbetades en nationell definition av organiseringshelhet och styrformer och ett utbildningsprogram byggdes upp i samarbete med Akademin för förändringsledning. För att främja den information och de verksamhetsmodeller och digitala verktyg som behövs för organiseringsuppgiften genomfördes utöver beredningen av handboken våren 2018 även två utredningsprojekt för ledning med social- och hälsovårdsinformation, vilka handlade om en datamodell för social- och hälsovårdsanordnare och digitala verktyg för organiseringsuppgiften (Digitala verktyg för organiseringsuppgiften + ledning med social- och hälsovårdsinformation – plattformen Innoby).

Det rådde stor variation mellan landskapen vad gäller förståelsen för vad landskapets sektorsövergripande organiseringsansvar och därtill hörande uppgifter innebar. Effektiv och bra skötsel av organiseringsuppgiften skulle ha krävt gedigen strategisk kompetens och lämpliga verktyg. Hantering av organisatörens uppgifter kräver utöver kompetens för att organisera tjänsterna även tillräckliga insikter i hur tjänsterna produceras. Handboken fungerade som ett hjälpmedel för organisationen av landskapens organiseringsuppgifter och förvaltning. Varje landskap utarbetade en plan eller handbok för organisationen utifrån sin verksamhetsmiljö.

4.3.4 Kundorienterat och integrerat servicesystem

Serviceintegration var en av de viktigaste metoderna i social- och hälsovårdsreformen för att ge klienterna tillgång till anpassade tjänster vid rätt tidpunkt. Social- och hälsovårdsministeriet lanserade hösten 2018 ett nätverk för serviceintegration vars verksamhet pågår fortfarande. Institutet för hälsa och välfärd samordnar å sin sida ett nätverk för utveckling av servicehelheter och servicekedjor. Servicehelheter och servicekedjor för landskapen utvecklades av flera aktörer i samarbete på webbplattformen [Innoby](#). Inom regeringen Sipiläs spetsprojekt främjade man samordningen av tjänster och tog fram material för operativa ändringar av tjänsterna.

Enligt landskapens representanter var det nationella samarbetsnätverket och den gemensamma utvecklingsplattformen nyttiga samarbetsformer.

4.3.5 Beredning av personaluppgifter

Beredningen av landskapens personaluppgifter handhades av KT Kommunarbetsgivarna som bistods av ett nätverk av ansvariga HR-beredare i landskapen. Inom ramen för utvecklingen av arbetshälsaledningen i landskapen genomfördes projektet Maakunta 18 med konceptet Mitä kuuluu? (rapportet på finska) som bestod av en arbetshälsoenkät, ett digitalt verktyg för analys av resultaten och tjänster för ändringsstöd.

Ledningen av personalens kompetens stöddes med projektet Osaamisella soteen (rapportet på finska). I projektet arbetade man fram en färdplan för reformens konsekvenser för kunskapsförnyelse, stärkte den nationella samordningen av utvecklingen av utbildningen inom social- och hälsovården, samt främjade dialogen och nätverksbildningen inom service- och utbildningssystemet. I projektet Optimerad utbildnings- och kompetensreform för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som hörde till statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet togs också fram information om vilka kompetensbehov och behov att utveckla utbildningen social- och hälsovårdsreformen har gett upphov till.

Organiseringen av forskning, utveckling och innovation (FoUol) i landskapen och samsamarbetsområdena understöddes genom att sammanställa landskapens synpunkter, förslag och respons om organiseringen av FoUol-samarbetet och ordna gemensamma utvecklingsworkshopar för att identifiera och sprida bästa praxis i samsamarbetsområdena. "Tulevillan maakunnilla on tärkeä rooli sote-alan tutkimuksessa, kehittämisessä ja innovaatioissa" (SHM nyhet, 24.9.2018).

Information, data, nätverk och verksamhetsmodeller som genererats under åren 2017–2019 i samband med landskapens beredning av personalens välbefinnande och kompetensledning samt på FoUoloK-området överlag kan användas för att förnya personalen, ledningen och servicesystemet inom social- och hälsovården. Samtliga landskap beredde

strategibaserade riktlinjer och handlingsmodeller för personalpolitiken, vilka de strävade efter att implementera redan i de överlåtande organisationernas verksamhet och som stöd för personalen. Man ansåg dock att potentialen för att säkra personalens delaktighet och kompetensutveckling kunde realiseras fullt ut först då personalen flyttas över till landskapen i samband med att lagstiftningen verkställs.

4.3.6 Jämställdhet mellan könen

Stödet till jämställdhet mellan könen i samband med landskaps- och vårdreformen ökade medvetenheten om betydelsen av jämställdhet vid beredningen och genomförandet. Målet var att säkerställa att jämställdhetsaspekten skulle tas med i de nya landskapens strategidokument. I landskapen etablerades ett nätverk av kontaktpersoner i jämställdhetsfrågor.

Man skrev in anvisningar om jämställdhet i färdplanen på Regionreformen.fi och i handboken om landskapens organiseringsuppgift samt utarbetade en [broschyr](#). Olika pilot- och forskningsprojekt användes som stöd för beredningen av verkställigheten. Resultaten av de genomförda projekten kan användas oavsett den organisationsmodell som valts för regionen.

4.3.7 Samarbete med organisationer

Ändringsstödet hjälpte landskapen bygga upp en ny modell för samarbetet med kommuner och organisationer. Det tog fram nationella anvisningar och organiserade gemensamma evenemang ([Organisationernas ställning i vård- och landskapsmodellen, Allmännyttiga organisationers verksamhetsförutsättningar vid vård- och landskapsreformen](#)). I projektet [Organisation 2.0](#), som finansierades av Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, stärkte man social- och hälsovårdsorganisationers samarbete med kommunerna och landskapen och främjade medborgarnas likvärdiga möjligheter att delta och fungera som en del av nutidens informationssamhälle. Verksamhetsbetingelserna och -möjligheterna för organisationer och andra aktörer inom tredje sektorn i det nya social- och hälsovårdssystemet utvärderades i en separat [utredning](#).

Landskapen blev en ny struktur för den regionala och nationella samordningen av samarbetet mellan organisationer. I samtliga landskap etablerades ett samarbetsnätverk för organisationerna. Det arbete som utförs av organisationerna sågs som en del av landskapens verksamhet och organisationerna deltog i beredningen av strukturerna på landskapsnivå. De regionala nätverken för organisationssamarbete och organisationsagenterna stödde beredningen av landskapen genom att skapa och planera modeller för kundernas delaktighet och medverkan och utarbeta delaktighetsprogram.

4.3.8 Kontaktytorna mellan kommunernas och landskapens uppgifter

Den nya förvaltningsnivå som bereddes i landskaps- och vårdreformen, det vill säga landskapen, skulle ha medfört betydande ändringar i den offentliga förvaltningens uppbyggnad. För att det hade varit möjligt att nå målen för hela reformen var det av avgörande betydelse att den nya förvaltningsstrukturen var fungerande, vilket förutsatte fungerande kontaktytor mellan kommunernas och landskapens samarbete och uppgifter.

För att disponera och utveckla arbetet med kontaktytor startades en förstudie för kartläggning av kontaktytorna mellan kommunernas och landskapens uppgifter. Syftet med förstudien var att effektivisera samordningen av beredningen av kontaktytorna och bygga upp en gemensam struktur för det fortsatta arbetet på nationell nivå. Därtill ville man främja enhetliga och sammanhängande servicekedjor som byggde på kundernas och invånarnas behov av service.

Slutledningarna och utvecklingsrekommendationerna i rapporten formulerades så strukturoberoende som möjligt, varigenom det är möjligt att ur förstudien plocka lärdomar även för planeringen av nuvarande och eventuella framtida strukturer och uppgifter.

4.3.9 Beredning av samarbetspartnerskap

Enligt planerna skulle verkställigheten av landskaps- och vårdreformen stödas med hjälp av ett långsiktigt samarbetspartnerskap. Meningen var att man genom upphandling skulle ha valt en leverantör som skulle ha varit lägescentralens, ministeriernas och landskapens samarbetspartner vid verkställandet av landskaps- och vårdreformen och bistått dem med att bygga upp de sektorsövergripande landskapen, utveckla substansen i de tjänster som hör till landskapets organiseringsansvar samt säkerställa reformens effekter och måluppfyllelse. Partnerskapet kunde ha omfattat bland annat beredning av utredningar, åtgärdsförslag och uppföljningsrapporter, implementering av internationella handlingsmodeller, förändringscoachning, samutveckling och genomförande av reformer inom de nämnda områdena.

Upphandlingen av samarbetspartnerskap bereddes från och med våren 2018 och upphandlingsprocessen avancerade ända till förhandlingar med leverantörer. Processen lades ner då landskaps- och vårdreformen förföll.

4.3.10 Slutsatser

Det viktigaste elementet i att ändringsstödet till landskapen lyckades var dialogen mellan ministerierna och landskapen. Den stärkte förtroendet inom landskapens beredningsorganisationer. Landskapsturnéerna och den gemensamma beredningen i flera arbetsgrupper samt den nära dialogkontakten var verksamhetssätt som bidrog till den regionala och nationella beredningen.

Landskapens beredningsarbete genomfördes i självstyrda reformorganisationer. De landskap som redan hade samkommuner inom social- och hälsovårdssektorn eller hälsovårdsdistrikt hade ett försprång i beredningsarbetet. De landskap som tog tid på sig att nå ett enigt beslut om beredningen hamnade på efterkälken när beredningen inleddes. Denna skillnad minskade under beredningsarbetets gång. En utmaning på det nationella planet var inhämtningen av lägesdata i realtid från landskapen och användningen av dessa data i projektledningen och evalueringen av projektets framskridande.

Man strävade efter att sprida information om den nationella beredningen till landskapen, samtidigt som man förmedlade information om stötestenarna inom landskapens beredning till de reformansvariga ministrarna, projektets ledningsgrupp och beredarna på ministerierna. Projektdirektören, förändringsledarna och tjänstemän från ministerierna gjorde också flera rundresor för att berätta om beredningen och genomförandet av reformen för olika intressenter.

Samordningen av ändringsstödet sköttes huvudsakligen av lägescentralen, även om många frågor kring ändringsstödet hörde till ministeriernas linjeorganisationers ansvar. Samarbetet mellan lägescentralen och linjeorganisationerna löpte för det mesta bra, trots vissa oklarheter i fördelningen av ansvaren och uppgifterna. För utomstående var organiseringen och arbetsfördelningen mellan olika grupper och aktörer nödvändigtvis inte tydlig.

4.4 Akademin för förändringsledare

Det främsta målet för Akademin för förändringsledare var att stärka landskapens förändringsledares och andra centrala beredares färdigheter för att genomföra strategiska ändringar på systemnivå. Akademin erbjöd stöd till förändringsledare i form av coaching, experthjälp, kollegialt stöd, spridning av bästa praxis samt ett diskussionsforum.

Akademin för förändringsledare genomförde tre omfattande coachningar åren 2017–2019. Den första coachningen under hösten 2017 och våren 2018 fokuserade på de viktigaste kompetenserna som behövs för att leda en landskapskoncern. Coachningen ordnades som fem moduler om två dagar. Teman som behandlades var bland annat strategiarbete, förändringsledning, innovativ upphandling och ledning genom information.

Den andra coachningen som ordnades hösten 2018 fokuserade på de viktigaste strategiska frågorna i landskapets nya roll som organisatör. Coachningen genomfördes som fyra workshopar. Teman som behandlades var bland annat landskapets viktigaste strategiska val och ledningsmodeller, servicestrategin, effekter samt marknads- och styrmekanismer.

Den tredje coachningen fokuserade på att stärka affärskompetensen hos de viktigaste beredarna i landskapen. Målet var att stärka landskapsledningens affärskunskaper på sådana kompetensområden vars betydelse ökar i de nya ekosystemen som bygger på samarbetsmodeller mellan privata och offentliga aktörer. Utbildningsprogrammet var ett samutvecklingsprojekt med ledarutbildningsorganisationerna vid fem universitet (Aalto EE, Aducate/Östra Finlands universitet, Martti Ahtisaari Institutet/Uleåborgs universitet, Tjänster för livslångt lärande/Tammerfors universitet, TSE exe/Åbo handelshögskola). Programmet bestod av sju moduler av vilka Akademin för förändringsledare genomförde den första och den sista. De enskilda universiteten ordnade modulerna 2–6 inom vissa överenskomna ramar. Teman som behandlades var strategiarbete och koncernledning, kundupplevelser och etablering av konkurrensförmåga, effektivitet, ledningssystem och effektivitetsledning samt reformer och personledning. Mer information om coachningsprogrammet finns i samprojektets slutrapport och på programmets webbplats.

Utöver de ovan nämnda coachningarna ordnade Akademin för förändringsledare även workshoppar och seminarier enligt landskapens önskemål och deltog i vissa nationella projekt. Dessa omfattade bland annat facilitering vid workshoppar för ministeriernas framtidsöversikter samt ministeriernas och landskapens simuleringssamråd samt en workshop i systemiskt tänkande.

Akademin för förändringsledare genomförde åren 2017–2019 sammanlagt 40 coachningar, av vilka 27 i samarbete med universitet. Det totala antalet kursdagar var 71. Antalet deltagare var totalt 1 936, av vilka 813 deltog fysiskt. I varje coachning deltog personer från i medeltal 14 landskap. Landskapen deltog i medeltal i åtta av de elva coachningarna som ordnades för landskapen.

Akademin för förändringsledare lyckades nå resultat som har bestående effekt trots att den beredda reformen inte blev av. De teman som togs upp i coachningen – som nya samarbetsmodeller mellan privata och offentliga aktörer, innovativ upphandling och kostnadseffektivitet – är kunskapsområden som har omfattande betydelse för verksamhetsutvecklingen oavsett verksamhetsmodell. Akademin lyckades också uppnå det uppställda målet att tillhandahålla akademiskt högkvalitativ coachning som var anpassad enligt landskapens förändringsledares behov. Bevis på detta är bland annat responsen från deltagarna i det nya utbildningsprogrammet i affärskompetens, som Akademin tog fram i samarbete med fem universitet. Deltagarna gav programmet betyget 5,1 på skalan 1–6, och sannolikheten att de skulle rekommendera programmet för en kollega var i snitt 8,9 på skalan 1–10.

De workshoppar och coachningar som Akademin för förändringsledare ordnade erbjöd landskapens förändringsledare och viktigaste beredare också en värdefull plattform för kollegial utveckling och ett diskussionsforum. Att Akademin lyckades locka de bästa

experterna från universitet, privata aktörer, ministerier och ämbetsverk som talare på sina evenemang vittnar om att Akademin utvecklades till ett attraktivt varumärke.

4.4.1 Slutsatser

Under reformen har erhållits uppmuntrande erfarenheter om integrering av en kunskaps- och utvecklingsfrämjande enhet i modellen av en lägescentral för stöd av beredningen och genomförandet av reformerna. Med hjälp av modellen kan man anpassa och integrera innehållet i coachningen och workshoparna på ett relevant sätt i beredningen och genomförandet av reformen. Utifrån deltagarresponsen upplevde en del av deltagarna i Akademin att innehållet i de första coachingarna var väldigt generiskt. Senare under Akademin verksamhet kunde man anpassa och fokusera innehållet i coachningarna och workshoparna så att det bättre svarade på de strategiska frågor som var av kritisk betydelse för förändringsledarna och de viktigaste beredarna i landskapen.

Under Akademin verksamhet stod det också klart att det behövs omfattande, mångsidiga och välfungerande samarbetsnätverk för att coachningen verkligen ska ge en betydande effekt. Akademin utnyttjade sina samarbetsnätverk såväl vid valet av coacherna för de enskilda workshoparna som vid planeringen och genomförandet av utbildningsprogrammet i affärskompetens som utformades i samarbete med universiteten.

Med hjälp av samprojektet med universiteten var det möjligt att skalanpassa projektets genomslagskraft på ett effektivt och bra sätt. Vid eventuell användning av en motsvarande verksamhetsmodell som Akademin för förändringsledning som stöd för beredningen och genomförandet av framtida reformer, bör man redan från början satsa på att bygga upp och utnyttja ett partnersnätverk.

4.5 Förändringsprogrammen

Genomförandet av statsrådets landskaps- och vårdreform utgjordes främst av tväradministrativa förändringsprogram och beredning vid de enskilda ministerierna. Förändringsprogrammen var tväradministrativa helheter som bestod av flera olika projekt eller helheter. De projekt som ingick i förändringsprogrammen projekterades med specifika mål. Måloppfyllelsen följdes upp i förändringsprogrammets lednings- eller styrgrupper samt i projektledningsgruppen för landskaps- och vårdreformen.

Statsrådets förändringsprogram och beredningen inom dem var också kopplade till projekthanteringsmodellen som stödde reformledningen och uppföljningen. För uppföljningen i projekthanteringsmodellen användes ett verktyg för portföljstyrning med

expertsupport från Gofore Oy. Åtgärderna, riskerna och framstegen i programmet matades in i verktyget varje månad. Processägarna i förändringsprogrammen samlades också varje månad för att diskutera hur programmen framskred.

4.5.1 Förändringsprogrammet för digitalisering

Finansministeriet samordnade förändringsprogrammet för digitalisering vid landskaps- och vårdreformen i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och de andra relevanta ministerierna. De uppgiftshelheter som ingick i förändringsprogrammet fördelades på uppgifter där nationella organisationer respektive landskapen ansvarade för skötseln av uppgifterna.

Uppgifterna för förändringsprogrammet för digitalisering

Förändringsprogrammet för digitalisering ansvarade för den nationella utvecklingen av digitala tjänster i de planerade landskapen och förvaltningen av IKT-projektportföljen. I detta ingick styrning i utvecklingen av nationella digitala tjänster och gemensam IKT, utveckling och hantering av nationell övergripande arkitektur, styrning och säkerställande av interoperabilitet samt nationell styrning i produktionen av digitala tjänster.

Ledningsgruppen för förändringsprogrammet sammanträdde månatligen för att diskutera bland annat de viktigaste frågor som krävde riktlinjer, inledande av projekt, framstegen i de gemensamma tjänsterna och servicecentren för digitala tjänster, riskexponeringen på programnivå och projektportföljens status.

Finansministeriet handhade beredningen av de digitala frågorna vid landskapsreformen och social- och hälsovårdsministeriet skötte de digitala frågorna i anslutning till social- och hälsovårdreformen. De övriga ministerierna beredde de projekt för digitala frågor som hörde till deras respektive förvaltningsområden. Beredningen på ministerierna samordnades genom förändringsprogrammet för digitalisering, som sammanställde en övergripande lägesbild av IKT-beredningen för projektledningen och lägescentralen. Förändringsprogrammet var kopplat till landskapens nätverk för IKT-implementeringen och landskapens IKT-beredning samt de viktigaste nationella beredningsprogrammen. Samarbetet för IKT-beredningen skedde i nätverket för digitalberedning som samordnades av finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet samt i arkitekturnätverket som samordnades av finansministeriet. Fortsättningen av det regionala samarbetet i nätverken efter landskaps- och vårdreformen kommer att dryftas i samband med beredningen av genomförandet av informationshanteringslagen.

Landskapen fick understöd för sina berednings- och genomförandeuppgifter från ett anslag i statsbudgeten. Finansieringen av projekt där nationella organisationer ansvarade

för genomförandet koncentrerades till momentet under finansministeriets huvudtitel, och i ministeriernas gemensamma dispositionsplan fastställdes hur finansieringen skulle användas. Projektbyrån för förändringsprogrammet för digitalisering av tjänsterna beredde finansieringen av nationella övergripande projektportföljer och förslagen till beviljande av statsunderstöd till IKT-implementeringar i landskapen.

Förändringsprogrammet för digitaliseringen upprätthöll en lägesbild av både de regionala och de nationella IKT-projekten. Sammanlagt följde man upp cirka 200 olika projekt. Projekten registrerades på statsförvaltningens gemensamma portföljstyrningsplattform där projektledarna lämnade månatliga rapporter om hur projekten framskred. Ekonomiska data om projekten samlades in fyra gånger om året. Dessutom lämnade landskapen särskilda finansieringsrapporter om de statsunderstöd som de erhölet. Framstegen i de nationella och landskapsvisa projekten rapporterades till ledningsgrupperna för förändringsprogrammet och projektet. Rapporterna behandlades också i nätverken och på andra möten mellan beredarna.

Utöver portföljstyrningen som pågick under hela förändringsprogrammet utarbetades IKT-lägesbilder för landskapen under hösten 2018 och början av 2019 för statsrådets gemensamma styrning av landskapen samt simuleringarna av samråden mellan staten och landskapen enligt 13 § i utkastet till landskapslag. IKT-lägesbilden sammanställdes på basis av Digital Economy and Society Index (DESI), som tagits fram i samarbete med Statistikcentralen och anpassats för landskapsnivå, uppgifter om IKT-lägesbilderna som inhämtats från beredarna i landskapen samt uppgifter om IKT-lägesbilderna från leverantörer av IKT-tjänster till landskapen. En beskrivning av den digitala styrningen och processen för IKT-lägesbilden i landskapen publicerades i mars 2019.

Riskhanteringen inom förändringsprogrammet för digitalisering omfattade identifiering och bedömning av risker, definiering, ansvarsfördelning och schemaläggning av riskreducerande åtgärder samt behandling av riskhanteringsfrågor i förändringsprogrammets ledningsgrupp.

Förändringsprogrammet stödde beredningen i landskapen genom att ta fram anvisningar, mallar och rekommendationer för beredarna. Anvisningarna prioriterades och bearbetades i samarbete med beredarna i landskapen. Inom programmet tog man bland annat fram en anvisning om en digital reform i landskapen, en anvisning om IKT-avtal och upphandling, dokumentet Grunderna för landskapens digitalisering samt en utredning av landskapens IKT-investeringar. I samarbete med det kända internationella forsknings- och konsultföretaget Gartner gjorde man också en utredning av internationella erfarenheter av främjandet av digitalisering med hjälp av gemensamma tjänster och servicecenter (Gemensamma digitala lösningar vid landskapsreformen – slutrapport 31.5.2018). Vissa delar av

utredningarna kan utnyttjas senare vid riksomfattande digitaliseringsåtgärder och bedömningar av IKT-investeringar.

Projekt i förändringsprogrammet för digitalisering

Finansministeriet startade i april 2017 ett projekt för en referensarkitektur och en övergripande arkitektur för landskapen inom ramen för förändringsprogrammet för digitalisering. Målet för projektet var att formulera för landskapsreformen en gemensam uppfattning av målbilden för gränssytorna mellan landskapens tjänster, de processer med vilka dessa levereras samt de landskapsövergripande processerna. Projektet genomfördes som två delprojekt, för referensarkitekturen respektive den övergripande arkitekturen. I projektet för en referensarkitektur togs fram de viktigaste beskrivningarna enligt rekommendationen JHS 179 av arkitekturprinciperna och funktions- och informationsarkitekturen för landskapens tjänster och stödtjänster samt de viktigaste data som landskapen använder. Dessutom utarbetades bland annat en hanteringsmodell för referensarkitekturen och exempel av sektorsövergripande servicekedjorna för klienter. Projektet för en övergripande arkitektur startade i februari 2018. I delprojektet skulle man beskriva de gemensamma delarna av landskapens arkitektur, komplettera referensarkitekturen och stödja arkitekturarbetet i landskapen. Beträffande beskrivningarna av de gemensamma delarna av arkitekturen färdigställdes 13 beskrivningar av de ekosystem som levererar tjänster, data och plattformar till landskapen. Beskrivningarna överlämnades för underhåll till de instanser som samordnar ekosystemen. Av de övriga beskrivningarna av de gemensamma delarna, bland annat organiseringsarkitekturen, kundhantering och it-tjänster, fanns endast utkast då projektet lades ner i mars 2019. Version 1.5 av referensarkitekturen godkändes och lanserades i februari 2019.

I förändringsprogrammet ingick en förstudie av de digitala tjänster som behövs för landskapens organiseringsuppgift. Förstudien inleddes i november 2017 och avslutades i juni 2018. Syftet med förstudien var att kartlägga vilka av de befintliga IKT-lösningarna som kan utnyttjas i landskapens organiseringsuppgift och vilka nya IKT-lösningar som med fördel bör tas fram centraliserat. Förstudien samordnades av landskapen Nyland och Mellersta Finland. Förstudieprojektet hade ett nära samarbete med förstudieprojekten för ledning genom information inom social- och hälsovården. Den gemensamma slutrapporten för de fyra förstudiehelheterna blev klar i juni 2018. I rapporten, som redogjorde för landskapens organiseringsuppgift, identifierade och utvärderade man landskapens gemensamma utvecklingsbehov i fråga om digitaliseringen och beskrev hur befintliga lösningar kan användas i landskapens organiseringsuppgift. Resultat från förstudieprojektet användes i Vimana Oy:s projekt för ledningsverktyg och social- och hälsovårdsministeriets helhetskoncept för ledning genom information. I förstudierna framkom det tydligt att det viktigaste samarbetsområdet för landskapen var ledning genom information. Under hösten 2018 och början av 2019 utarbetades en rapport om kostnads-nyttoanalys för ledning

genom information i landskapen. Rapporten är användbar vid utveckling av nationella digitala lösningar för ledning genom information för social- och hälsovårdsområdet.

I slutet av 2017 lanserade social- och hälsovårdsministeriet inom ramen för förändringsprogrammet för digitalisering inom ramen för landskaps- och vårdreformen en projekthelhet vars syfte var att ta fram minimilösningarna för pilottestning av klientens valfrihet samt bereda överföringen av avbytar servicen på de föreslagna landskapen. Projekten genomfördes av Institutet för hälsa och välfärd, Folkpensionsanstalten, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Befolkningsregistercentralen och Vimana Oy.

I valfrihetsprojektet tog man fram sådana riksomfattande informationshanteringstjänster som avses i 77 § i den föreslagna lagen om kundens valfrihet, med undantag för den informationstjänst som avses i 2 mom. 2 punkten som togs fram av Befolkningsregistercentralen inom ramen för plattformen Suomi.fi. Projektets budget var 18,1 miljoner euro. I projektet togs fram 1) en tjänst i vilken de producenter av social- och hälsovårdstjänster som omfattas av valfrihet anmäler sig till landskapet som producenter av social- och hälsovårdstjänster eller munhälsotjänster (s.k. direktvalstjänster), 2) en tjänst i vilken kunden väljer en social- och hälsocentral eller enhet för munhälsotjänster (s.k. direktvalstjänster), 3) en tjänst för beräkning och utbetalning av den fasta ersättning (s.k. kapitationsersättning) som betalas till producenterna av direktvalstjänster, 4) en definition av en tjänst med vilken valfrihetsproducenterna lämnar till landskapet de uppföljningsuppgifter om levererade tjänster som behövs för administrationen av kundavgifter och producentersättningar, 5) gränssytor och rapportfunktionerna till de data som finns i de nya informationshanteringstjänsterna och 6) operativa processer för allmän rådgivning och support för valfrihet samt en dialogrobot som baserar sig på artificiell intelligens. En del av de framtagna funktionerna kan implementeras redan med stöd av gällande lagstiftning. Exempelvis tjänsten med vilken kunden kan utöva sin valfrihet kan användas för val av hälsovårdscentral i enlighet med den nuvarande lagen och dialogroboten kan tillämpas vid rådgivning i samband med Kanta-tjänsterna. Införande av dessa funktioner förutsätter tilldelning av resurser.

I projektet för social- och hälsovårdsförändringar i Kanta-tjänsterna genomfördes ändringar i Kanta-tjänster till följd av lagarna om landskap, ordnande av tjänster, valfrihet och kunduppgifter och utarbetades definitioner för de ändringar som måste införas i social- och hälsovårdens kund- och patientdatasystem. Projektet har sedan början av 2018 hört till förändringsprogrammet för digitalisering. De totala kostnaderna för projektet uppgick till 3,4 miljoner euro. Arbetsmoment i projektet var 1)

beredning av överföring av dokument till nya personuppgiftsansvariga, 2) arkivering och användning av dokument för landskapets räkning, 3) tjänst för kundens valfrihet på Mina Kanta-sidorna, 4) tillträdeshantering, 5) förstudie av de gemensamma dokumenten och

registren inom social- och hälsovården, 6) certifiering och samtestning, 7) klientrelation i Kanta och support för implementering och 8) uppdatering av Kanta-arkitekturen och tekniska funktioner. Resultaten av beredningen och utvecklingsarbetet kan utnyttjas även i framtiden.

Målet för projektet för ett register över producenter av social- och hälsotjänster var att bygga upp ett register i enlighet med den nya lagen om produktion av social- och hälsotjänster (HE 52/2017) och för stöd av valfrihetslagstiftningen samt därtill hörande gränssytor så att uppgifterna i registret skulle ha betjänat kundernas valfrihet vid kontakter med social- och hälsovården (Suomi.fi → Omakanta), organiseringen, produktionen, betalningsrörelsen, tillstånden och tillsynen gällande tjänster, utvecklingen av tjänster med hjälp av ledning genom information samt intressenternas informationsbehov (Institutet för hälsa och välfärd, Folkpensionsanstalten, Befolkningsregistercentralen). Beredningen av en sammanslagning av organisationsregistren hade pågått redan länge före projektet. Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning finns det ett behov av centraliserad administration av social- och hälsovårdsorganisationernas uppgifter oavsett den reform som föreslagits av regeringen Sipilä. Tillgången till enhetliga och centraliserade uppgifter om de organisationer som producerar social- och hälsovårdstjänster och om tjänsterna spelar en viktig roll till exempel med tanke på tillsynen och utvecklingen av elektroniska tjänster till medborgarna.

I projektet för Suomi.fi som stöd för kundens valfrihet utvecklades en informationstjänst för valfriheten enligt bestämmelserna i 77 § 2 mom. 2 punkten i den av regeringen Sipilä föreslagna lagen om valfrihet. Informationstjänsten var avsedd för insamling av uppgifter om alla tjänsteproducenter som omfattas av valfriheten och för uppbyggande av en elektronisk tjänst i vilken kunderna kunde ha jämfört tjänsteproducenter. För närvarande är det oklart om den framtagna tjänsten kan användas oberoende av den av regeringen Sipilä föreslagna reformen. En möjlighet är att genomföra jämförelsefunktionen som stöd för det nuvarande valet av hälsovårdscentral. Detta skulle kräva tilldelning av resurser till fortsatt utvecklingsarbete.

I projektet för harmonisering av de nationella tjänsteklassificeringarna bereddes en nationell lösning för klassificering av social- och hälsovårdstjänsterna. Klassificeringen skulle ha behövts för framtagning av nationellt enhetliga uppföljningsdata om användningen av tjänsterna. Trots att det för närvarande är oklart hur klassificeringen kan användas i framtiden, genererade projektet gott om information om de nationella utvecklingsbehoven inom social- och hälsovården.

I projektet för en övergripande arkitektur för elektroniska tjänster inom social- och hälsovården definierades de kundorienterade målen för elektroniska tjänster inom social- och hälsovården. Den valfrihet som föreslogs av regeringen Sipilä skulle ha gett medborgarna

en aktivare roll gentemot de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna. Utvecklingsarbetet omfattande flera digitala kanaler med vilka medborgaren kan kontakta organisatören eller producenten av tjänster. Under beredning av reformen identifierades en risk för att de elektroniska tjänsterna inte uppfattas av kunderna som en tydlig helhet. Under projektet tog man fram arkitekturbeskrivningar för både medborgartjänsterna och valfrihetstjänsterna.

Av dessa kan definitionerna för medborgartjänsterna utnyttjas direkt i det allmänna arkitekturarbetet och de har använts som underlag för den fortsatta utvecklingen.

Överföring av avbytarservicen på de nya landskapen ingick i regeringen Sipiläs landskaps- och vårdreform. Det skulle också ha krävt framtagning av lösningar för hantering av avbytardata för landskapen. För närvarande är det Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt som svarar för avbytarservicen och informationshanteringen i anslutning till den. På avbytarservicen riktades samtidigt också ändringar i EU-bestämmelserna vilka hade och har konsekvenser för informationshanteringen. För att hantera dessa förändringsbehov startades en förstudie som genomfördes av Vimana Oy. Utgående från förstudien beslutade man att ta fram ett helt nytt avbytarssystem för de nya landskapen. Detta projekt kom inte igång innan beredningen av reformen lades ner. Det finns behov av att utveckla informationshanteringen inom avbytarservicen oberoende av den av regeringen Sipilä föreslagna strukturreformen. Å ena sidan har det system som upprätthålls av Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt nått slutet av sin livscykel och i vilket fall som helst måste de funktioner som krävs i EU-bestämmelserna implementeras. Förstudien som genomfördes i samband med reformen kan utnyttjas vid genomförandet av dessa ändringar.

För utveckling av ledning genom information genomfördes utredningar våren 2018 i samarbete med landskapen och de viktigaste myndigheter som deltar i framtagningen av social- och hälsovårdsinformation. I projektet för en datamodell för social- och hälsovårdsanordnare utarbetades ett underlag för landskapsorganisatörernas informationsbehov. Dessutom utreddes behoven av nya it-lösningar för ordnandet av såväl social- och hälsovården som andra sektorer i landskapen. Utifrån denna förteckning inledde Vimana och SoteDigi beredningen av uppgifter för organiseringsuppgiften. Målen för reformen skulle också ha krävt utveckling av informationsproduktionen hos de nationella social- och hälsovårdsmyndigheterna (Institutet för hälsa och välfärd, Folkpensionsanstalten och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården). Det gjordes en utredning av en ny övergripande arkitektur för dem. Arbetet fortsatte på hösten med beredning av genomförandeprogrammet för ledning, styrning och tillsyn baserad på information om social- och hälsovården. Avsikten var att sammanföra den spridda beredningen av helheten. Programmet skulle vara delat i utveckling av den informationsbaserade ledningen för landskapens roll som organiseringsansvarig och i översyn av informationsproduktionen hos de nationella myndigheterna. Planeringen av programmet skedde i samarbete av social- och

hälsovårdsministeriet, SoteDigi, Institutet för hälsa och välfärd, Folkpensionsanstalten och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården fram till utgången av mars 2019. En betydande del av planeringsarbetet kan utnyttjas oberoende av de gällande strukturererna.

Finansiering av förändringsprogrammet för digitalisering och landskapens IKT-finansiering

Inom digitaliseringsförändringen tilldelades finansiering till projekt med nationella genomförare via olika aktörer (ministerier, ämbetsverk, servicecenter och Folkpensionsanstalten) och via landskapsförbunden för uppgifter som skulle beredas och genomföras av landskapen. Staten åtog sig att finansiera landskapens obligatoriska IKT-omläggningar till följd av landskapsreformen.

Finansieringen till de åtgärder som omfattades av landskapens beredningsansvar beviljades utifrån landskapens förändringsplaner för IKT. Finansieringen fick användas för åtgärder som överlappade nationella aktörers insatser. De budgeterade anslagen till landskapens IKT uppgick till 15 miljoner euro år 2017 och 100 miljoner euro år 2018. Av de budgeterade anslagen för 2018 har 83 miljoner euro betalats till landskapen. Landskapen har använt medlen för nulägesbeskrivningar, förändringsplanering med anledning av reformen och beredning av verkställigheten.

År 2018 tilldelades totalt 16,5 miljoner euro i anslag till ministeriernas och ämbetsverkens projekt för utveckling av nationella informationssystem. Medlen har använts för ändringar i Kanta-tjänsterna samt utveckling av informationshanteringstjänsterna och servicedatalagret för valfriheten, anpassning av registren och serviceklassificeringarna samt arkitekturbeskrivningar. Vimana Oy:s utvecklingsarbete för landskapens gemensamma tjänster och informationssystemlösningar har finansierats genom ett kapitaltillskott om 10,65 miljoner euro år 2018 och en överföring av aktier till ett värde om 15 miljoner euro i början av år 2019. SoteDigi Oy:s utvecklingsarbete finansierades genom ett kapitaltillskott om 90 miljoner euro 2017.

Slutsatser

I de projekt som ingick i förändringsprogrammet för digitalisering strävade man efter att bereda de nödvändiga IKT-förutsättningarna för landskapens verksamhet och viktigaste tjänster samt bereda de nödvändiga ändringarna, pilottesterna och integrationerna i de riksomfattande datasystemen. Av denna anledning var IKT-beredningen föregripande och delvis även implementerande. Ur IKT-beredningens perspektiv var tidsplanen för reformen snäv och det fanns mycket som måste göras. Därför var det från första början nödvändigt att projektifiera och projektera uppgiftshelheterna och dela upp ansvaren för dem. De nya

digitala servicecentren bidrog till beredningen av flera av IKT-helheterna och utredningen av landskapens behov.

Förändringsprogrammet för digitalisering var ett tväradministrativt program. Det finns ett behov av förvaltningsövergripande samarbete på programnivå. Genom samarbetet på projektbyrån för förändringsprogrammet kunde man bygga upp en heltäckande lägesbild, samordna projekt och bättre planera finansieringen av programmet. Beslutet att genast i början av programmet projektifiera arbetsmomenten och följa upp dem genom portföljstyrning visade sig vara en fungerande lösning. IKT-styrning var ett element som ingick i de planerade samråden mellan landskapen och staten. Det är viktigt att IKT-beredningen kopplas till den övriga beredningen även i framtida reformer. Ofta försöker man uppnå betydande kostnadsfördelar med hjälp av IKT, men det är inte alltid som man kan uppnå fördelar genom IKT i sig utan genom att effektivisera tjänster och processer med IKT.

I förändringsprogrammet för digitalisering ingick flera olika former av samarbete mellan landskapen och nationella aktörer. Det går inte att understryka för mycket betydelsen av samarbete såväl mellan regionerna som mellan nationella aktörer och regionerna vad gäller etablering av fungerande tjänster, minimering av överlappande lösningar och uppnående av kostnadsfördelar.

Genomförandet av den digitala förändringen kräver finansiering. Eftersom de finansiella ramarna för reformen fastställdes i praktiken år för år, underströks betydelsen av finansiell planering och framförhållning. Den separata finansieringen för den digitala förändringen under det övergripande finansieringsmomentet för reformen fungerade som ett bra verktyg för samordning av utvecklingsprojekten samt för hantering och styrning av helheten.

Materialet från beredningen av projekten i förändringsprogrammet för digitalisering ska lagras så att det eventuellt kan användas även i framtiden. Visserligen var många av projekten kopplade till strukturmodellen enligt regeringen Sipiläs reform, och därför beror det på den nya regeringens riktlinjer och inriktning av reformen om resultaten av de tidigare projekten är användbara. I vilket fall som helst har man under beredningen av landskaps- och vårdreformen samlat in och analyserat data och berett sådana konkreta planer och mallar för IKT-förändring som kan användas i framtiden oavsett de gällande strukturerna. Dessutom går det att bygga vidare på de centraliserade strukturer för bland annat utveckling och genomförande samt samarbete som tagits fram under reformen.

Slutrapporten för förändringsprogrammet för digitalisering innehåller en mer detaljerad beskrivning än detta kapitel av uppgifterna och målen för den nationella och landskapsvisa IKT-beredningen samt av de resultat som erhållits före mars 2019. Slutrapporten för förändringsprogrammet för digitalisering färdigställdes i april 2019. Dessutom redogör landskapen i sina respektive slutrapporter för projektens resultat och kostnadsutfall.

Beskrivningarna av de projekt som samordnades av Vimana Oy och SoteDigi Oy finns i avsnitt 4.6.2.

4.5.2 Programmet för landskapsinformation

Programmet för landskapsinformation startade i november 2017. Syftet med programmet var att lägga grunden för informationsbaserad offentlig styrning av landskapen och stödjande informationshantering. Målet var dessutom att ta fram ett gemensamt dataunderlag som smidigt och behovsbaserat skulle kunna användas vid organiseringen av landskapens tjänster och som stöd för effektiv och kostnadseffektiv styrning och ledning. Syftet med åtgärderna i programmet var att säkerställa att de projekt som samordnades i programmet skulle uppfylla regeringens mål för både landskaps- och vårdreformen och digitaliseringen med avseende på den gemensamma informationshanteringen.

I programmet för landskapsinformation gjordes en utredning av kundperspektivet vid användningen av den information som behövs vid produktionen, organiseringen och styrningen av de tjänster som ska organiseras av landskapen. I utredningen granskades olika register- och statistikmyndigheters roller, uppgifter, tjänster och finansiering med tanke på de tjänster som hör till landskapens ansvar.

I programmet utarbetades indikatorer för styrningen av landskapen med hjälp av material från andra relaterade projekt (indikatorer för social- och hälsovårdens kostnader och effekt och landskapens effektivitetsindikatorer) och olika ministerier. Indikatorerna utformades för användning i landskapens lägesbilder och samråden mellan staten och landskapen. För landskapens fastställdes också gemensamma definitioner för ekonomiförvaltningen och datamodeller för konton, tjänster, budgeten och sammanställningen av redovisningsdata och ekonomirapportering.

I programmet bereddes anvisningar för migrering av data till landskapen. Arbetet med anvisningarna avbröts då reformen lades ner. Över de data som skulle överföras till landskapen gjordes en kartläggning och sammanfattningar. I programmet utarbetades också en preliminär plan för informationsstyrning i landskapen och en hanteringsmodell för informationsstyrningen. Dessutom bereddes en rekommendation till de arkiveringsåtgärder som bör vidtas i samband med att landskapsreformen avvecklas.

I programmet togs fram en informationsarkitektur för ledning genom information innehållande en gemensam bild av den information som behövs vid ledningen, verksamhetsstyrningen och genomförandet (av landskapen) samt principerna för användningen av informationen. I samarbete med landskapen utformade man teman för landskapspilotprojekt om ledning genom information samt planerade implementeringen av lägesbildsverktyg för landskapens regionutveckling och ekonomi inom statsförvaltningen.

I programmet kartlades framtida utvecklingsinsatser som behoven att ta fram datamodeller för ekonomiförvaltning, lägesdata, en informationshanteringsmodell enligt lagen om informationshantering och för olika ledningsbehov.

För styrning av programmet tillsattes en ledningsgrupp. För styrning och kommunikation inrättades en projektbyrå och projektbyråns nätverk i vilket landskapen kunde delta fritt. Genom programmets samordnande uppgift följde man upp och deltog i de övriga nationella förändringsprogrammets och sektorspecifika genomförandeprojektens projekt, medan personer från de övriga förändringsprogrammen och sektorspecifika genomförandeprojekten deltog i programmet.

Slutsatser

Utifrån erfarenheterna från programmet för landskapsinformation kan man konstatera att horisontell utveckling av informationsstyrningen på flera förvaltningsnivåer är resursintensiva insatser. För att förankra utvecklingsarbetet hos parterna inom olika förvaltningsområden och förvaltningsnivåer krävs det också heltidskommunikation för att parterna ska kunna skapa sig en meningsfull bild av målen och de åtgärder som krävs.

Oavsett de gällande förvaltningsstrukturerna finns det alltid behov av gemensamma handlingsmodeller och datamodeller, såsom processer för utnyttjande av information och datadefinitioner (t.ex. informationsstyrningsplaner).

Vid beredningen av anvisningarna för migrering av datamaterial till landskapen konstaterades att lagstiftningen om ägande, förvaring och personuppgiftsansvar gällande sådana patientdokument och socialvårdens klientdokument som finns hos kommunala aktörer bör preciseras i samband med följande reform av lagstiftningen om ordnande av social- och hälsovården.

Det är skäl att övergå från flera separata register till konceptet av ett datalager för hela den offentliga förvaltningen. Övergången kan med fördel genomföras som en förändring av handlingssätten och överföring av ansvar snarare än genom omorganisering av förvaltningen.

Den viktigaste slutledningen är att det finns ett stort behov av aktuell, kompatibel och korrekt information. Under olika skeden av beredningen uppdagades brister på täckande och aktuell information, varigenom en del av reformen gick ut på att generera den information som saknades. Med tanke på framtiden behövs det en gemensam handlingsmodell för den offentliga förvaltningen genom vilken parterna kan dela med sig av information för olika styr- och ledningsändamål.

Slutrapporten för programmet för landskapsinformation kommer att innehålla mer detaljerad information om programmets resultat och delprojekt. Rapporten färdigställs i juni och kommer att göras tillgänglig på finansministeriets webbplats och via statsrådets projektfönster.

4.5.3 Utvecklingsprogrammet för landskapens beredskap

Utvecklingsprogrammet för landskapens beredskap är ett av de tväradministrativa förändringsprogrammen som ingår i genomförandet av landskapsreformen. Inrikesministeriet svarade för samordningen av utvecklingsprogrammet. Genom inrikesministeriets beslut av den 30 juni 2018 tillsattes för projektet en tväradministrativ styrgrupp som ska styra genomförandet av utvecklingsprogrammet för landskapens beredskap i enlighet med de uppställda målen för programmet (strategisk styrning),

Genom utvecklingsprogrammet stödde man förberedelserna för landskapens koncernförvaltning inför störnings- och undantagssituationer samt därtill hörande samordning av beredskapen inom koncernens olika sektorer och kompetensutvecklingen för nyckelpersonalen. Dessutom samordnades olika ministeriers styrning av landskapens beredskapsförberedelser inom olika sektorer. I programmet ingick åtgärdshelheter genom vilka man genom statsrådets och statsförvaltningens insatser understödde och säkerställde att landskapen i sin beredning beaktar beredskapsaspekterna och den övergripande säkerheten. Man utnyttjade befintliga strukturer och funktioner och utvecklingsprojekt på ett så smidigt och heltäckande sätt som möjligt.

Projektets delområden, genomförande och resultat

Projektet bestod av tre delområden, vilka var information och kompetens, verksamhetsmodeller och tekniska färdigheter. En noggrannare beskrivning av delområdenas innehåll och de viktigaste ursprungliga målsättningarna har beskrivits i projektplanen. Nedan nämns några exempel på genomförda åtgärder.

- Inrikesministeriet samordnade rikstäckande och landskapsgemensamma seminarier och andra utbildningar. Beredskapsutbildning/workshopar i till exempel kriskommunikation har genomförts enligt en separat plan.
- Man utvecklade den operativa beredskapen och skapade gemensamma verksamhetsmodeller, bland annat för utveckling av kriskommunikationen (separat delprojekt, som genomfördes av Nyland2019 och eKarjala).
- Man utarbetade gemensamma verksamhetsmodeller för krisledarskap i syfte att etablera ett enhetligt ledningssätt i landskapen.

- Man beredde en modell för beredskapsavsnittet i koncerndirektivet, i syfte att skapa en enhetlig mall för samordningen av koncernens interna beredskap och de gemensamma beredskapsanvisningarna (som en del av Kommunförbundets rekommendation till koncerndirektiv).
- Man planerade att utnyttja konceptet för beredskap och kontinuitetshantering vid genomförandet av utvecklingsprogrammet.
- Det inleddes ett projekt inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, i syfte att skapa en enhetlig modell för analys och uppföljning av säkerhetskontexten.

I förändringsprogrammet för beredskap utredde man bland annat möjligheterna att införa plattformen för specialupptagningsområden i landskapen. Utredningen gjordes av social- och hälsovårdsministeriet/Birkalands sjukvårdsdistrikt. Målet var att bygga upp en enhetlig och informationssäker plattform för beredskapsplanering där landskapskoncernens hela beredskapsplanering kunde ha hanterats via portalen för den inre säkerheten för öppna nätverk och kommunikation.

Inom ramen för programmet fördes preliminära diskussioner med Suomen Virveverkko Oy om den senare implementeringen av landskapens tjänster i nätverket Virve och behovet att eventuellt i ett senare skede uppdatera kommunikationsanvisningarna för den regionala förvaltningen i ett separat projekt.

Slutsatser

Som helhet betraktat bidrog förändringsprogrammet till att stärka samarbetet på olika nivåer speciellt i fråga om den regionala beredskapen. Under beredningen uppkom samsarbetsnätverk av vilka en del fortsätter verksamheten i olika former. Verksamhetsmodeller och innehåll som togs fram under programmet kan utnyttjas också vid senare utvecklingsarbete.

De samordningsstrukturer och metoder som togs fram under programmet används i inrikesministeriets samordning av de nuvarande aktörerna och erfarenheter från programmet kan sannolikt utnyttjas i lagstiftningsprojekt i framtiden.

4.5.4 Förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens

I mitten av 2018 inledde undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och arbets- och näringsministeriet ett förändringsprogram för forskning, utveckling, innovationer och kompetens (FoUoloK). Uppgifter med anknytning till forskning, utveckling, innovation och kompetens i de sektorsövergripande

landskapen fanns på praktiskt taget alla ministeriers förvaltningsområden. Detta innebär att förändringsprogrammet var en tväradministrativ helhet.

Det övergripande ansvaret för förändringsprogrammet hade en ledningsgrupp som bestod av representanter för de relevanta ministerierna, landskapen och social- och hälsovårdsaktörerna samt för universiteten, högskolorna, forskningsinstituten och näringslivet. Beredningen av ledningsgruppens uppgifter och den operativa verksamheten handlades av ett arbetsutskott som bestod av representanter för undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och arbets- och näringsministeriet samt samordnaren för förändringsprogrammet.

Förändringsprogrammet skulle stödja landskapen vid beredningen och genomförandet av FoUoloK, fungera som samordningsplattform för tjänstemannaberedningen i sektorsministerierna, utvärdera och sprida samarbetsmodeller inom landskaps- och vårdreformen, ta fram rekommendationer för FoUoloK som stöd för beredningen av lagförslag för landskaps- och vårdreformen, utarbeta anvisningar för genomförandet och ta fram material för exempelvis handboken för landskapens organiseringsuppgift och utveckla uppföljningen av landskapsfinansieringen inom FoUoloK. Förändringsprogrammet bestod av fyra delar, vilka var forsknings- och innovationssystemet, FoUol-finansieringen, innovationsmiljöerna och kompetens.

Förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens inledde verksamheten efter att finansministeriet beviljat det anslag i augusti 2018. Ledningsgruppen hann sammanträda två gånger innan beredningen lades ner. Deltagare i ledningsgruppen hade också inofficiella möten under beredningsskedet. På det första mötet kartlade man önskemål och mål för programmet och beslutade att fokusera på innovationssystemet tills man fick säkerhet om genomförandet och formen av landskaps- och vårdreformen. Innovationssystemet ansågs vara det delmoment som var mest oberoende av i vilken form landskaps- och vårdreformen skulle verkställas. På det andra mötet diskuterades behovet av forskningsbaserat stöd vid omfattande samhällsförändringar samt de praktiska modellerna och lösningarna för detta stöd.

Förändringsprogrammets ledningsgrupp beslutade att starta en utredning av innovationsmiljöer för att utreda hur innovationsmiljöer uppkommer, vilka faktorer som påverkar deras framgång och hur innovationsmiljöer inom social- och hälsovården skiljer sig från motsvarande miljöer inom andra sektorer. Utredningen färdigställs i juni 2019 och de viktigaste rönen beskrivs i slutrapporten för förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens.

Undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet lanserade sommaren 2017 ett kompetensprojekt för social- och hälsovårdsreformen (Osaamisella soteen,

svenskt namn saknas). Syftet med projektet var att lägga fram förslag till hur reformen av social- och hälsovårdssystemet kan stödjas genom kompetensutveckling. De kompetensbehov som identifierades under projektet är viktiga med tanke på reformen av social- och hälsovårdstjänsterna oavsett den administrativa strukturen för tjänsterna. Projektet avslutas då valperioden går ut våren 2019. Syftet med förändringsprogrammet var att främja genomförandet av rekommendationer, identifiera gränsytorna mot de övriga delarna av förändringsprogrammet och dra upp riktlinjer för eventuella ytterligare åtgärder.

Slutsatser

Man beslutade genast då förändringsprogrammet startade hösten 2018 att fokusera på endast ett delområde, det vill säga innovationsmiljöer, tills man hade fått tillräcklig klarhet om hur landskaps- och vårdreformen skulle verkställas. Därmed kunde man i förändringsprogrammet som startade senare ta hänsyn till de risker som anknöt till reformens verkställande och fokusera på sådana funktioner som ansågs gynna FoU-politiken i vilket fall som helst.

Den utredning om framgångsfaktorerna i innovationsmiljöerna som publiceras i juni 2019 innehåller information som kan utnyttjas i framtiden vid utvecklingen av innovationsmiljöerna inom olika områden och regioner. Utredningen kommer att läggas ut på finansministeriets webbplats (Slutrapport om landskaps- och vårdreformen).

De kompetensbehov som identifierats i kompetensprojektet Osaamisella soteen är motiverade oavsett social- och hälsovårdens administrativa struktur. I framtiden är det allt viktigare att utbildningssystemet kan reagera smidigt på kompetensbehoven inom social- och hälsovårdssystemet och förnya arbetslivet. Detta förutsätter än mer dialog och samarbete mellan högskolorna, utbildningsanordnarna och social- och hälsovårdstjänsterna både i regionerna och på riksnivå.

Även i framtiden behövs det dialog och samarbete mellan förvaltningarna, regionerna och aktörerna för att stärka FoU-politikens effekt och koherens.

4.5.5 Förändringsprogrammet för regional utveckling

Förändringsprogrammet för regional utveckling omfattade beredningen av processerna för regionutvecklingsdiskussionerna mellan staten och de nya landskapen och för den regionala lägesbilden. För beredningen ansvarade en av arbets- och näringsministeriet tillsatt arbetsgrupp med representanter för olika ministerier och landskap.

Syftet med regionutvecklingsdiskussionerna var att stärka den tväradministrativa dialogen och samarbetet mellan staten och de nya landskapen. Idén var att de årliga diskussionerna

skulle utgå från en lägesbild som landskapen och staten upprättat i samråd, så att utgångspunkten för diskussionerna är en uppfattning av läget i ifrågavarande landskap. Försök med lägesbilder och regionutvecklingsdiskussioner genomfördes under hösten 2017 och vintern 2018.

Hösten 2018 integrerades lägesbilden och regionutvecklingsdiskussionerna i statsrådets gemensamma styrprocess och man kom överens om att göra försök med att ordna diskussionerna inom ramen för diskussionsdagarna för landskapens verksamhet och ekonomi våren 2019. Idén att sammanföra regionutvecklingsdiskussionerna och samråden mellan förvaltningsområdena och staten bidrog till att stärka en tväradministrativ och fenomenbaserad metod i relationerna gentemot de sektorsövergripande landskapen.

Inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet slutfördes i januari 2018 projektet Tillväxt och konkurrenskraft med data, i vilket man tog fram ett koncept och indikatorer för den regionala utvecklingen (Rapport Informationsledning i regional utveckling – förslag till referensram och mätare för situationsbilden för regional utveckling). Lägesbilden bygger på både statistikuppföljning och kvalitativa expertanalyser av läget i regionerna. Den kvantitativa lägesbilden innehåller sammanlagt cirka 40 nyckelindikatorer för teman som befolkning, offentlig/kommunal ekonomi, sysselsättning, företagsverksamhet, regional ekonomi, sysselsättning, företagsverksamhet, kompetens, hälsa och välmående, boende, kommunikationer och hållbar utveckling av miljön. I projektet identifierades dessutom kompletterande indikatorer som landskapen kunde använda i sin egen kvalitativa lägesbild. Den kvantitativa lägesbilden sammanställdes av arbets- och näringsministeriet och den kunde användas av både landskapen och ministerierna för utarbetandet av de kvalitativa lägesbilderna hösten 2017. De kvalitativa lägesbilder som landskapen utarbetade innehöll dynamiska analyser av faktorer som befolkning, regional ekonomi, kompetens och förnyelse, hälsa och välmående samt livsmiljö. Dessutom ingick i lägesbilden en fokusering på de viktigaste punkterna i landskapsprogrammet och på de förvaltningsövergripande tillväxtzonerna. Ministeriernas bedömningar av och kommentarer till läget i landskapen sammanställdes på basis av de kvantitativa och kvalitativa lägesbilderna.

Föredragningslistorna för diskussionerna med de enskilda landskapen utformades genom en dialog mellan ministerierna och landskapen utifrån teman som identifierades i lägesbilden eller var viktiga eller aktuella för landskapet. Teman som de flesta landskap tog upp var tillgång på arbetskraft, tillgänglighet, förebyggande av ojämlikhet bland befolkningen och främjande av välbefinnande samt utveckling av spetsbranscher.

I diskussionerna deltog förutom landskapsförbunden och NTM-centralerna också i varierande utsträckning bland annat förtroendevalda från landskapet samt representanter för arbets- och näringsbyråerna, högskolorna och centralstäder. Staten representerades av olika ministerier och ämbetsverk.

Synpunkter på framtagningen av lägesbilden och på diskussionerna samlades in genom en enkät och alla deltagare bjöds in efter diskussionsrundan till en workshop i april 2018 där de kunde utbyta erfarenheter och vidareutveckla processen. Den allmänna responsen till både lägesbilden och diskussionerna var rätt så positiv, även om det även påpekades många saker som kunde bli bättre. Mest debatterades mervärdet för regionutvecklingspaketet som helhet samt kopplingen av regionutvecklingsdiskussionerna och resultaten av dem till de övriga processerna mellan landskapen och staten. I kommentarerna hoppades man på större fokus på landskapen och en fenomenbaserad approach i diskussionerna samt synkronisering med aktuella beredningar (regeringsprogrammet, regionutvecklingsbeslutet, landskapsprogrammet, förhandlingarna med ministerierna). Gällande lägesbilden betonade man vikten av att digitalisera processen och undvika överlappande arbete.

I fråga om digitalisering av lägesbilden för regionutveckling beslutade man att starta ett projekt för en övergripande lägesbild för landskapen, vars beredning inleddes i programmet för landskapsinformation hösten 2018. Projektet skulle inledas med koncepttestning för en lägesbild för regionutveckling. Projektplanen färdigställdes i februari 2019 och projektet hann inte starta.

Slutsatser

Förändringsprogrammet stärkte statsrådets samarbete inom regionutveckling och skapade ett ramverk för dialogen mellan statsrådet och landskapen. Trots att framtagningen av en lägesbild och regionutvecklingsdiskussionerna var avsedda att ingå i landskapsreformen kan de inhämtade erfarenheterna användas vid reformer av lagstiftningen om och arbetssätten inom regional utveckling oberoende av landskapsreformen. Det finns fortfarande ett behov av ett gemensamt dataunderlag och en dialog mellan landskapen och de övriga aktörerna inom regionalutveckling och staten.

4.6 Nätverken för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen

Nätverken för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen var gemensamma plattformar för beredningen i landskapen och ministerierna och hos intressenterna. Deras uppgift var att ta fram information och mallar för landskapsberedningen och möjliggöra spridning av praxis mellan landskapen. De temaspecifika nätverken tog också fram information och material för behandling i förändringsledarmötet och projektets ledningsgrupp.

Största delen av nätverken inledde sin verksamhet våren 2018 då verkställigheten av landskaps- och vårdreformen förnyades. En del av nätverken hade redan varit verkssamma

en längre tid under ledning av Kommunförbundet eller KT Kommunarbetsgivarna eller som en nationell färdplansgrupp). Nätverken arbetade på frivillig basis och var öppna för alla landskap. För nätverken utnämndes processägare från ministerierna, landskapen, NTM-centralen, Kommunförbundet och KT Kommunarbetsgivarna.

Arbetet i nätverk var en ny och informell samarbetsform mellan landskapen, ministerierna och intressenterna. Genom nätverken kunde man etablera fungerande samarbetskanaler för beredningen inom olika teman. I nätverken utarbetades anvisningar, mallar och handledningar enligt nätverkets behov och genom nätverken spreds också information och bästa praxis om aktuella frågor under beredningen.

Arbetet i nätverken var målinriktat och de åtgärder som bidrog till målen rapporterades till lägescentralen för landskaps- och vårdreformen. Uppföljningen gav information om hur arbetet i nätverken framskred och hjälpte att precisera lägesbilden för landskaps- och vårdreformen. Nätverken utförde också enkäter för att bygga upp lägesbilden för varje landskap. Processägaren i varje nätverk deltog också i lägescentralens verksamhet. Lägescentralen samordnade nätverken och stödde tillsammans med Akademin för förändringsledare också arbetet i dem genom bland annat utbildning.

Förändringsledarna i landskapen hade ett eget nätverk, förändringsledarmötet, där de diskuterade frågor som var centrala för landskapsberedningen. Förändringsledarmötets ställningstaganden vidarebefordrades till projektets ledningsgrupp.

4.6.1 Slutsatser

Arbetet i nätverk var en ny samarbetsform mellan landskapen, ministerierna och intressenterna där utgångspunkten var landskapens mål och behov. Genom nätverken etablerades fungerande samarbetskanaler mellan landskapen, ministerierna och intressenterna för beredningen av olika teman. Enligt enkäter och andra kontakter med landskapen ansåg landskapen att nätverksarbetet var nyttigt. Trots att landskaps- och vårdreformen lades ner fortsätter en del av nätverken sin verksamhet som samarbete mellan exempelvis ministerier, kommuner, sjukvårdsdistrikt och intressenter.

I tabellen nedan presenteras nätverken inom landskaps- och vårdreformen, deras viktigaste resultat och processägarna.

Nätverk och nätverkets viktigaste resultat	Processens ägare
Landskapsforumet Det första landskapsforumet ordnades i juni 2018. Därefter har man på månatliga forum diskuterat teman kring landskapens självstyrande status och gränstorna mellan kommunerna och landskapen. År 2018 deltog över 800 landskapsberedare och kommunala experter i landskapsforumen.	Johanna Viita, Kommunförbundet
Ekonominätverket I nätverket samarbetade ministeriet och landskapen med att ta fram direktiv för testbudgeten samt analyserade de ekonomiska riskerna. Dessa teman omfattade en stor del av beredningen av landskapens ekonomi.	Miia Kiviluoto, finansministeriet; Henrik Rainio, Kommunförbundet
Förvaltningsnätverket I nätverket bereddes en mall för landskapens förvaltningsstadga (bl.a. med beaktande av bestämmelserna om olika uppgiftsområden samt begrepp) och en mall för det temporära beredningsorganets arbetsordning. På mötena diskuterades också andra frågor angående den temporära förvaltningen i landskapen. Genom nätverket spreds information och bästa praxis om aktuella frågor i förvaltningsberedningen.	Eeva Mäenpää, FM; Juha Myllymäki, KF
Nätverket för ansvariga beredare av HR-frågor Under temat Förberedelse av personalöverflyttningar utarbetade man för kommunerna och samkommunerna en processmall med anvisningar om samarbetsförfaranden och överlåtelse av rörelse gällande den personal som flyttas över från kommunerna och kommunsektorn. Dessutom diskuterade man och utbytte erfarenheter om organiseringen av stödtjänster för ekonomi- och personaladministrationen samt HR-systemen och bästa praxis för implementeringen av dem. Under temat Utveckling av landskapens arbetsgivarimage och HR-modeller dryftades kärnan i strategisk personalledning, beställar–utförarmodellen och förnyande av HR-funktionen. Diskussionerna hade ett framtidsperspektiv med fokus på nya lösningar. Dessutom diskuterade man metoder för ledning av förändring och prestanda.	Henrika Nybondas-Kangas, KT Kommunarbettsgivarna; Kirsi Korppi, KT Kommunarbettsgivarna
Nätverket för organisering I samarbete med landskapens beredare byggde man upp en förståelse för vad organiseringsansvaret innebär och vilka lagstadgade skyldigheter som anknyter till det. Till nätverkets viktigaste resultat hör en disposition av organisatörernas uppgifter, olika aktörers roller i den organiseringsansvariga organisationen och de verktyg med vilka organisatören kan styra produktionen av de tjänster som hör till dess ansvarsområde. Nätverket uppnådde bättre förståelse för organiseringsansvaret, kopplade effektkonceptet till organiseringsansvaret, granskade organisatörens styrinstrument i förhållande till olika sätt att producera tjänster och klargjorde för skillnaderna mellan organisering och beställar–utförarmodellen.	Kari Hakari, finansministeriet; Pasi Pohjola, social- och hälsovårdsministeriet
Nätverket för serviceintegration I nätverket arbetade man för samordning av tjänster, följde upp framstegen i de nationella utredningsprojekten och landskapens beredningsarbete samt utbytte erfarenheter, exempel och bästa praxis. Arbetet fortsätter utifrån den gällande lagstiftningen och samordnas av social- och hälsovårdsministeriet.	Taina Mäntyranta, Vuokko Lehtimäki, social- och hälsovårdsministeriet
Nätverket för demokrati och delaktighet I nätverket utarbetade man planer för landskapens delaktighet, stödde och följde upp delaktighets- och demokratiberedningen i landskapen, tog fram verktyg för användarfokuserad planering i landskapen och spred exempel och bästa praxis. Teman som diskuterades var bland annat landskapsvalet, förebyggande av ojämlik delaktighet, minoriteter och öppen förvaltning.	Suvi Savolainen, finansministeriet; Päivi Kurikka, Kommunförbundet

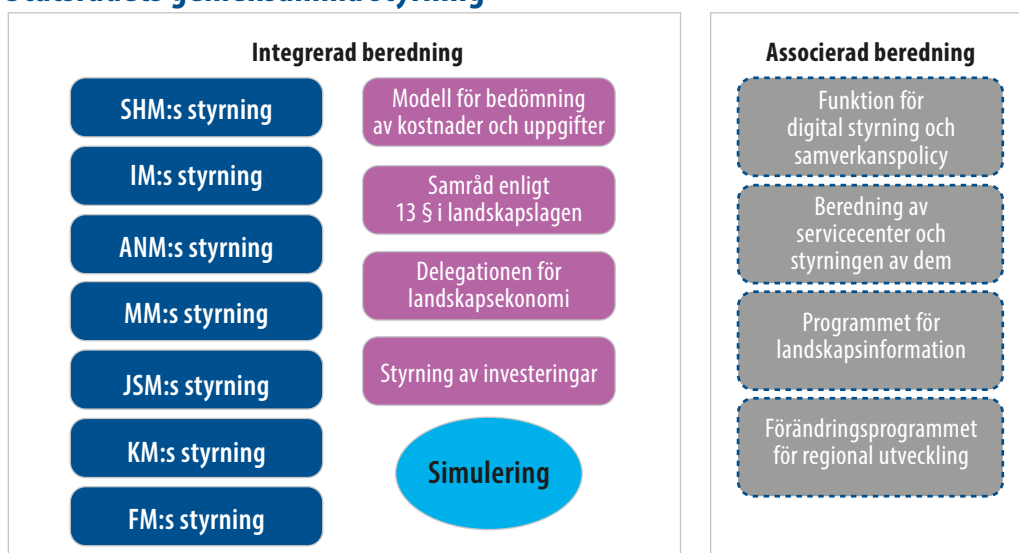
Nätverk och nätverkets viktigaste resultat	Processens ägare
<p>Nätverket för egendom, avtal och upphandling</p> <p>Nätverket var uppdelat i två arbetsspår. Avtalsspåret beredde ett principdokument för avtalsstyrningen och en anvisning om avtalshantering. Upphandlingsspåret inledde beredningen av riktlinjer för upphandlingsstrategin, inklusive en färdplan och behörighetskarta, vilka bereddes vidare i sjukvårdsdistriktens och kommunernas nätverk.</p> <p>Nätverket behandlade också dataskyddsfrågor och registerföring samt landskapens styrning med tanke på avtalshantering.</p>	<p>Mervi Kuittinen, finansministeriet; Leena Hoppu-Mäenpää, Kommunförbundet; Katariina Huikko, Kommunförbundet</p>
<p>Nätverket för beredarna av digitaliseringen</p> <p>I digitaliseringsnätverket bearbetade man projektmodeller som befann sig i förstudie- och planeringsfasen, behandlade utvecklingar och problem som uppdragats under den regionala och nationella beredningen, presenterade lägesbilder och skissade upp möjligheter för landskapsövergripande samarbete. En eventuell fortsättning av arbetet i nätverket kommer att dryftas under beredningen av verkställigheten av lagen om informationshantering.</p>	<p>Vesa Lipponen, Sanna Vähänen, finansministeriet; Karri Vainio, Kommunförbundet; Markku Heinäsena, social- och hälsovårdsministeriet; Pilvi Rantanen, social- och hälsovårdsministeriet</p>
<p>Kommunikationsnätverket</p> <p>Kommunikationsnätverket har bistått planeringen av landskapens kommunikation samt fungerat som ett samordningsforum för den nationella kommunikationen och arbetet i landskapen. I nätverket har man diskuterat bland annat kommunikationen till medborgarna och personalen, organiseringen av landskapens kommunikationsfunktion, skapande av landskapens varumärkesprofil och webbtjänst och språket i kommunikationen till invånarna.</p> <p>Nätverken var ett effektivt forum för spridning av såväl erfarenheter och synpunkter (kollegialt stöd) som bästa praxis mellan landskapen. De fysiska mötena i nätverket var också utbildningsevenemang som ökade deltagarnas kunskaper. Detta arbetssätt etablerades och ansågs vara nyttigt.</p>	<p>Eeva Mäntymäki Kainuu, Thomas Sund, finansministeriet; Riikka Nurmi, social- och hälsovårdsministeriet</p>
<p>Nätverket för tvåspråkiga landskap</p> <p>I nätverket gjordes en kartläggning av de tvåspråkiga landskapens och landskapet Lapplands informationsbehov, påverkansorganet för språkminoriteten samt de språkliga rättigheterna och tryggheten av dem i den nya lagstiftningen. Nätverket utarbetade en guide till påverkansorganet för språkminoriteten och samlade ett omfattande informationsunderlag om de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården och tryggheten av dem i den nya lagstiftningen.</p>	<p>Corinna Tammenmaa, Johanna Hautakorpi, justitieministeriet</p>
<p>Nätverket för tillväxttjänster</p> <p>I nätverket behandlades landskapsreformen på två nivåer, nämligen som en servicereform och en landskapsreform. I fråga om servicereformen granskade man hur lagstiftningsprojektet framskred, bildade en gemensam uppfattning av alliansmodellen, lanserade pilotprojekt, gjorde referensanalyser av beredningen på olika områden och följde upp etableringen av ledning genom information och IKT.</p> <p>I fråga om landskapsreformen studerade man speciellt uppbyggnaden av organiserings- och produktionsoperationerna, testbudgeten, landskapskoncernen och upprättade en bild av det sektorsövergripande landskapet.</p> <p>Nätverket tillhandahöll kollegialt stöd under den hektiska beredningen och etablerade också en bra relation till beredningen på arbets- och näringsministeriet. Nätverket fortsätter sin verksamhet.</p>	<p>Anne Jortikka, NTM-centralen/ Satakuntaförbundet</p>
<p>Arkitekturnätverket</p> <p>I arkitekturnätverket presenterade och inspekterade man beskrivningar m.m. av referensarkitekturen och den övergripande arkitekturen, ekosystemens arkitekturer, servicecenterprojektens arkitekturer samt granskade landskapens egna arkitekturer och bästa praxis.</p> <p>En eventuell fortsättning av det regionala arkitektursamarbetet kommer att dryftas under beredningen av verkställigheten av lagen om informationshantering.</p>	<p>Päivi Virtanen och Sanna Vähänen, finansministeriet</p>

Nätverk och nätverkets viktigaste resultat	Processens ägare
Informationspaketen om social- och hälsovården Informationspaketen om social- och hälsovården tillhandahöll landskapen en tjänsteklassificering och definitioner för produktifiering av social- och hälsovårdstjänsterna (över 200 produkter). Tanken var att kombinera intern och extern rapportering så att beslutsfattarna på olika nivåer kan använda samma indata för olika slags analyser. Nätverket samlade in respons och synpunkter på klassificeringarna och definitionerna i informationspaketen samt förankrade och stödde implementeringen av paketen i landskapen. Arbetet med informationspaketen fortsätter som ett samarbete med kommunerna och samkommunerna.	Anssi Vartiainen, social- och hälsovårdsministeriet

4.7 Gemensam statsrådsstyrning

Projektledningsgruppen för landskaps- och vårdreformen beslutade i augusti 2018 att inrätta ett statsrådets samarbetsteam. Teamet organiserades som ett nätverk. Bakgrunden till teamet var den inofficiella beredningen med simuleringar av styrningen av landskapsekonomi som genomfördes under hösten 2017 och våren 2018. I simuleringarna ingick en omgång samråd mellan de enskilda ministerierna och landskapens beredningsorgan. I kommentarerna till simuleringen påpekade både landskapen och ministerierna att samarbetet mellan ministerierna gentemot landskapen inte fungerade på önskvärt sätt och det uttrycktes önskemål om mer sektorsövergripande samarbete och dialog.

Statsrådets gemensamma styrning



Figur 3. Beredningshelheterna som omfattas av statsrådets gemensamma styrning.

Med stöd av ledningsgruppens beslut inrättades ett samarbetsteam som under hösten 2018 och början av 2019 använde en arbetsdag i veckan för att främja samarbetet. I teamet deltog tjänstemän från åtta ministerier, som under teamdagarna också hörde andra experter på olika områden och fick stöd för utvecklingsarbetet från förändringsledarna i landskapen.

Målet för teamet var att skapa en ny form av styrning av landskapen som byggde på partnerskap och samverkan. Teamet skulle bygga upp gemensam statsrådsstyrning och utforma arbetssättningen och processerna för ett nytt slags partnerskap gentemot landskapen. Dessutom skulle teamet på ett samordnat sätt organisera diskussionsdagarna för landskapens verksamhet och ekonomi samt samordna andra landskapssamråd inom förvaltningsområdena. Teamet skulle också samordna sammanställningen av ett gemensamt och tillräckligt dataunderlag för landskapens lägesbilder vilka utgjorde diskussionsunderlag för samråd med landskapen.

Teamet behandlade gemensam styrning genom olika teman som diskussionsdagarna för landskapens verksamhet och ekonomi, gemensamma ärenden på statsrådsnivå, det gemensamma dataunderlaget, de gemensamma lägesbilderna av landskapen och fenomen-/temaorientering av styrningen och budgeteringen. En av de viktigaste gemensamma nämnarna för ministerierna var de i 13 § i landskapslagen föreskrivna nödvändiga åtgärderna för att bromsa upp ökningen av landskapens kostnader, vilka måste kartläggas av ministerierna i samarbete.

Samarbetsteamet arbetade fram till mars 2019. Under början av året utarbetade teamet tväradministrativa och fenomenbaserade lägesbilder av landskapen för den övningsomgång av samråd om landskapens verksamhet och ekonomi som enligt planerna skulle genomföras senare under våren 2019. Lägesbilderna bestod av en övergripande lägesbild av landskapen och analyser av specifika fenomen i de enskilda landskapen. Meningen var att lägesbilderna skulle fungera som underlag för effektiva och verkningsfulla samråd där man diskuterade landskapets situation med tanke på dels regional utveckling, dels reduktion av kostnadsökningen och utveckling av landskapens verksamhet.

4.7.1 Slutsatser

Arbetet i samarbetsteamet var en lärprocess för etablering av utgångspunkterna för samråden med landskapen. Själva processen gav flera lärdomar och förbättrade samarbetet inom statsrådet på många områden. Man kunde harmonisera olika ministeriers mål och verksamhet och agera på ett enhetligt sätt gentemot landskapen. Arbetet i samarbetsteamet fungerade i detta avseende som ett bra underlag för motsvarande projekt i framtiden.

4.8 Servicecenter

Vid landskaps- och vårdreformen inrättades för ägandet och styrningen av landskapen nationella servicecenter där stödtjänster för ordnande och produktion av tjänster skulle samlas. Syftet med servicecentren var att uppnå besparingar, förenhetliga arbetssätten och ge alla landskap tillgång till kompetens.

4.8.1 Maakuntien tilakeskus Oy

Enligt regeringens proposition RP 15/2017 rd skulle landskapen överföra byggnader, fastigheter, långvariga hyres- och arrendeavtal som kommit i dess ägo i ett nationellt servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltnings ägo och besittning. Samtidigt skulle centret överta alla skulder och andra ansvarsförbindelser som anknyter till byggnaderna och fastigheterna. Aktierna i servicecentret skulle ha fördelats mellan landskapen i förhållande till deras invånarantal. Staten skulle ha ägt en aktie i servicecentret, genom vilket staten skulle ha rätt att förhindra att bolagsordningen ändras utan statens samtycke, en starkare rätt att besluta om aktiekapitalet och maximibeloppen för finansiering i form av främmande kapital samt rätt att utse en styrelseledamot.

Servicecentret skulle utföra lokal- och fastighetstjänster för de av landskapens organisationer som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Servicecentret skulle inte ha någon självständig, av landskapen oberoende beslutanderätt i frågor som rör servicenät och lokaler och hör till landskapens strategiska beslutsfattande, utan centret skulle ha handlat på basis av de uppdrag landskapen ger det. Det planerade verksamhetskonceptet hade att göra med modellen för finansiering av landskapen. Utgångspunkten enligt landskapslagen var att landskapen inte skulle ha rätt att ta långfristigt lån för investeringar. Därför skulle landskapens lokalinvesteringsbehov skötas genom servicecentret och lånen för investeringar med lång verkningstid skulle ha syntts i form av hyreskostnader i landskapens driftsekonomiutgifter.

Utöver de grunder som hade att göra med modellen för finansieringen av landskapen ville man genom att inrätta ett servicecenter uppnå effektiv och professionell verksamhet som skulle ha bidragit till att minska kostnadsökningen enligt målsättningen för hela reformen. Servicecentret och landskapet skulle ha ingått hyresavtal enligt lagen om hyra av affärslokaler. Avsikten var att landskapens lokalkostnader skulle vara öppna för insyn, transparenta och jämförbara.

Beredning

Förslagen till lagstiftning om ett servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning bereddes delvis i arbetsgruppen för egendomsarrangemang och delvis som tjänstemannaarbete utanför arbetsgruppen. För att den fastställda tidsplanen skulle hålla gav statsrådet den 19 januari 2017 Senatfastigheter tillstånd att grunda ett helägt dotterbolag som fick namnet Maakuntien tilakeskus Oy (inofficiellt på svenska: Landskapens lokalcentral). Avsikten var att bolaget endast i inledningsskedet skulle ägas helt av Senatfastigheter och sedan övergå i landskapens ägo. Bolagets styrelse utgjordes av personer som utsetts av staten och landskapsberedningsorganisationerna.

För Lokacentralen tillsattes i november 2016 en styrgrupp vars uppgift var att styra etableringen av bolagets verksamhet. Styrgruppen var underställd styrgruppen för landskapens nationella servicecenter. I april 2018 ersattes styrgruppen för Lokacentralen med samarbetsgruppen för ägarstyrningen av landskapens servicecentra. En arbetsgrupp för beredning av de ägarpolitiska målen och principerna för landskapens servicecenterbolag tillsattes i november 2018.

Bolaget startade omedelbart utredningar av de egendoms- och skuldposter som skulle överföras till det. Enligt utredningarna skulle bolaget vid verksamhetsstarten ha haft bestående aktiva cirka 5 miljarder euro, eget kapital cirka 0,9 miljarder euro och främmande kapital cirka 4 miljarder euro. Soliditeten skulle därmed ha varit cirka 17 procent. Frågan om hur bolagets framtida investeringar skulle finansieras förblev olöst under beredningen. Verksamhetsstarten förbereddes utifrån antagandet att investeringarna skulle finansieras främst genom upplåning från marknaden plus kompletterande statsgarantier.

Slutsatser

I samband med beredningen inhämtades data om social- och hälsovården i kommunerna och samkommunerna. Ett motsvarande samordnat dataunderlag hade tidigare saknats. Under beredningen uppkom också en ny slags debatt om förvaltningen och ägandet av kommunernas och samkommunernas lokaler samt värdet på detta fastighetsinnehav.

Då arbetsgruppen för egendomsarrangemang inledde sin verksamhet fanns det ingen helhetsbild av egendomen inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Nordic Healthcare Group (NHG) gjorde därför en utredning av kommunernas fastighetsrisk i social- och hälsovårdsreformen. Syftet med utredningen var att bedöma den risk som de planerade fastighetsarrangemangen i social- och hälsovårdsreformen medför för kommunerna och hur denna risk fördelas mellan kommunerna. Utredningen byggde på byggnadsdata från Befolkningsregistercentralen, fastighetsdata från fyra landskap, den offentliga statistiken över social- och hälsovårdens prestationer från Institutet för hälsa och välfärd samt kommunstatistik från Statistikcentralen.

Efter att arbetsgruppen för egendomsarrangemang avslutat sitt arbete beställde finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet tillsammans en utredning av Nordic Health-care Group om de totala kostnaderna för social- och hälsovårdsfastigheter. Slutrapporten blev klar i november 2017. Målet var att utreda vilka system för interna hyror sjukvårdsdistrikten använder och i vilken omfattning de täcker de totala kostnaderna för lokalerna inom den specialiserade sjukvården. I utredningen ingick också en beräkning av hur en harmonisering av grunderna för hyrorna skulle påverka sjukvårdsdistriktens lokalkostnader. Utifrån utredningarna tillämpar sjukvårdsdistrikten oftast en kostnadsbaserad intern hyra inklusive kapitalkostnader och underhållskostnader. De största skillnaderna mellan sjukvårdsdistrikten hänförde sig till historiska förfaranden för avskrivning av gamla byggnader, upptagning av räntekostnaderna för extern finansiering av investeringar och inräkning av avkastningskravet i hyrorna. Därför skulle införandet av centraliserad förvaltning av fastigheterna och en enhetlig modell för hyrorna ha haft olika effekt beroende på landskap.

Lokalcentralen samlade under beredningen ett omfattande dataunderlag om kommunernas och samkommunernas social- och hälsovårdslokaler och räddningsväsendets lokaler samt lokalernas storlek, skick, värde, underhållskostnader samt om samkommunernas planerade och pågående investeringar i lokaler. Det bör noteras att informationen bygger på frivilligt inlämnade uppgifter eftersom det inte finns några bestämmelser om kommunernas skyldighet att lämna information. Även om det av denna anledning finns brister i Lokalcentralens data om kommunernas lokaler är det trots allt fråga om den mest omfattande databas över kommunernas och samkommunernas lokaler som finns att tillgå i dag. Trots att reformen inte blev av är det viktigt att se till att de insamlade data upprätthålls och hålls tillgängliga för den offentliga förvaltningen.

4.8.2 Vimana Oy

Vimana Oy är ett helt statsägt bolag med specialuppgift. Bolaget verkar under finansministeriets ägarstyrning. Statsrådet gav den 8 juni 2017 NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter fullmakt att inrätta ett IKT-servicebolag för de nya landskapen. Statsrådet behandlade IKT-servicecentralbolagets uppgifter i juni 2017. Ägarstyrningen för bolaget överfördes till finansministeriet från och med januari 2018.

Bolaget ska ta fram lösningar, processer och tjänster för digitaliseringen av landskapens tjänster i syfte att uppnå bättre effektivitet och produktivitet samt enhetliga och integrerade verksamhetsprocesser. Dessutom ska bolaget leverera och upprätthålla informationsförvaltnings-, utvecklings-, integrations-, informationssystem- och informationstekniktjänster och andra sådana experttjänster för upphandling och underhåll av olika tjänster,

som gemensamma datasystem och därtill hörande tjänster, samt för organisering, implementering och utveckling av digitala tjänster.

Tanken var att Vimana Oy skulle stödja digitaliseringen av landskapens tjänster och ge funktionella och kvalitativa förbättringar samt bättre kostnadseffektivitet i ordnandet och produktionen av IKT-tjänster. Avsikten var att nationellt harmonisera rutinerna och metoderna och öka kompatibiliteten för informationen samt tillhandahålla expertkompetens som alla landskap kan dra nytta av. Bolagets uppgifter skulle fastställas i regeringens proposition till landskaps- och vårdreformen (15/2017 rd) och en förordning av statsrådet. Av aktierna i bolaget skulle 90 procent överlåtas vederlagsfritt till de nya landskapen i förhållande till deras invånarantal före den 1 januari 2021. Av aktierna skulle 10 procent bli kvar i statens ägo.

Bolaget har fått ett kapitaltillskott om 25,9 miljoner euro. Av kapitalet finns kvar 20,5 miljoner euro (per början av 2019).

En del av de tjänster som beretts av Vimana har varit strukturoberoende. Därigenom är det möjligt att utnyttja kompetensen i bolaget för att främja integrationen och kompatibiliteten av riksomfattande tjänster.

Påbörjade projekt och prestationer

Under åren 2017–2019 har bolaget startat flera projekt för beredning av gemensamma tjänster och informationssystemtjänster. Bolaget rekryterade personal för att kunna leverera tjänster och köpte tjänster av kommersiella aktörer. I april 2019 hade bolaget sammanlagt 36 anställda, av vilka 33 hade fast anställning. Projekten bereddes i samarbete med experter från landskapen, ministerierna och ämbetsverken. I tabellen nedan finns en kort beskrivning av de projekt som startats i bolaget.

Projektnamn	Projektbeskrivning	Projektets status
Uppgifter som överförs från staten	Planeringsprojekt för de it-system och tjänster som används i de uppgifter som överförs från NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna till landskapen. Förstudien för projektet är klar och projektet har slutrapporterats.	Avslutad
Användning av statens system och kontaktytor	Syftet med projektet var att säkerställa att de av statens gemensamma system som behövs för de uppgifter som överförs från staten till landskapen kan användas från landskapen via Vimanas dataväxel. De viktigaste resultaten av projektet skulle ha varit testrapporter för ett system omfattande 173 projekt, en informationssystemportfölj enligt HJS 179 och implementeringsberedskap för systemen. Projektet har slutrapporterats. Projektet avbröts då reformen förföll.	Genomförande
Övervaknings-applikation för räddningsväsendet	Målet med projektet var att ta fram ett system för räddningsväsendets övervakningsverksamhet. Avsikten är att under åren 2021–2022 ersätta de nuvarande systemen med ett gemensamt och modernt system. Projektbeställare var inrikesministeriet och räddningsverken. Genomförandet hade inte inletts. Projektet avbröts då reformen förföll.	Förstudie
Hantering av användare och behörigheter	Det viktigaste målet för projektet var att bygga upp centraliserad hantering av användare och behörigheter för landskapen och på lång sikt göra det möjligt att användarna kan använda en identitet oavsett om tjänsten tillhandahålls av landskapet eller centraliserat. Tjänsten för hantering av behörigheter upprätthåller behörigheterna för vissa centraliserade system enligt överenskommelse (centraliserade och landskapsgemensamma system). Projektet avbröts då reformen förföll.	Planering
Dataväxel	Projektet för en dataväxel för landskapens informationsnät och datakommunikation skulle resultera i ett internt datanät för parterna i vård- och landskapsreformen. Utgångspunkten var att skapa en modern dataväxel som uppfyllde kraven på informationsskydd, informationstillgång och informationsberedskap. Dataväxeltjänsten förutsatte ett it-koncept med gemensamma tjänster för alla de interna gemensamma tjänster som omfattades av vård- och landskapsreformen. De första tjänsterna i dataväxeln skulle ha varit användning av statens system och kontaktytor. Projektet har slutrapporterats. Projektet avbröts då reformen förföll.	Planering
Digital kommunikationsmiljö	Den digitala kommunikationsmiljön Viva är en tjänst med vilken servicecentret tillhandahåller landskapen gemensamma och sammanställda verktyg som en enhetsoberoende molntjänst för kontor, kommunikation och grupparbete. I tjänsten ingår bland annat e-post, kalender, konferens- och förhandlingsverktyg, kontorsprogram- och verktyg, teamrum, dokumenthantering och stöd för delning av video. Tjänsten togs i drift som pilottest i elva (11) landskap/landskapsberedargrupper. Projektet avbröts då reformen förföll.	Genomförande, produktionspilot
Ärendehantering	Målet med ärendehanteringstjänsten var att tillhandahålla en tjänst för ärendehantering till de landskap som hade behov av en sådan tjänst. Tjänsten var avsedd att innehålla de relevanta funktioner som landskapen behöver för att sköta sina uppgifter. Upphandlingen av tjänsten inleddes i oktober 2018, men avbröts innan leverantören hade valts i mars 2019 då omständigheterna ändrades. Avsikten var att under projektet ta fram en produktionsversion för ärendehanteringstjänsten under Q2–Q3 2019 och utifrån den genomföra 16 separata implementeringsprojekt under Q4 2019–2021. Projektet avbröts då reformen förföll.	Planering

Projektnamn	Projektbeskrivning	Projektets status
Stödtjänster för elektronisk ärendehantering	Syftet med stödtjänster för den elektroniska ärendehantering var att främja digitaliseringen av kundtjänsten och verksamheten i landskapen samt integrationen med de nationella e-kontakttjänsterna genom att stödja implementeringen och användningen av Befolkningsregistercentralens tjänster för Suomi.fi, certifikat och befolkningsdatasystemet i enlighet med systemarkitekturen. Vimana fungerade som kundorganisationernas representant gentemot Befolkningsregistercentralen och systemleverantörerna och utformade en gemensam servicemodell för implementering, support, utveckling och expansion av tjänsterna. Till de viktigaste resultaten hör att projektet för implementering av meddelandetjänsten nådde testningsfasen i nio kundorganisationer inom social- och hälsovården. Avsikten var att före utgången av augusti 2019 ansluta sju datasystem till tjänsten och införa den i flera organisationer. Suomi.fi	Planering, testning
Supporttjänst	Syftet med projektet för en supporttjänst var att bygga upp en gemensam kontaktpunkt (service desk) för alla som använder Vimanans tjänster, för till exempel förfrågningar, incidentrapportering och orderinlämning, enligt en överenskommen servicenivå. Det är fråga om ett engångsprojekt och funktionen kan i framtiden anpassas till en större kundkrets. Supporttjänsten hade startat i liten skala för produktionens nuvarande omfattning.	Planering
Elektronisk ärendehantering	Syftet med projektet för elektronisk ärendehantering var att utreda och implementera elektronisk ärendehantering på plattformen SPAv2, som ägs av NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, som en Vimanatjänst. I Vimana fanns det behov av elektronisk ärendehantering bland annat för e-kontakter i övervakningsapplikationen för räddningsväsendet (förebyggande av olyckor), skötseln av vissa uppgifter som överförs från staten samt implementeringen av avbytarsystemet. Projektet hade inte startat.	Förstudie
Digital arkivering	Syftet med en digital arkiveringstjänst var att tillhandahålla landskapen en tjänst för långtidsförvaring av digitalt material. Det fanns ett behov att också föra in i tjänsten sådant äldre material som anknöt till uppgifter som skulle överföras till landskapen. Det handlar om material som tagits fram i NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna, sjukvårdsdistrikten, kommunerna och landskapsförbunden. Som exempel kan nämnas kartmaterial från NTM-centralernas trafiksektioner. Projektet hade inte startat.	Förstudie
Kapacitetstjänster	Kapacitetstjänsten utgjordes av fysiska resurser för program-, system- och beräkningskapacitet vars användning och kvalitet skulle höjas med virtuella lösningar (virtuella datahallar, servrar, operativsystem och program). Projektet avbröts då reformen förföll.	Planering
Integrationsplattform	Projektet hade inte startat.	Förstudie
Datakonvertering	Projektet stannade på idé-/konceptstadiet.	Idéfas
Beslutssystem för avbytarverksamhet	I projektet utreddes ansvarsfördelning för IKT-systemet för avbytar servicen och utvecklingen/underhållet av systemet på Statens tillstånds- och tillsynsmyndighets plattform för landskap. Det nuvarande systemet upprätthålls av Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt. I projektet utarbetades en förstudie och utifrån den inleddes arbetet för att ta fram ett helt nytt avbytarsystem för de nya landskapen. Projektet avbröts då reformen förföll.	Planering

Bolaget har en kunddelegation som sammanträder varje eller varannan månad. I delegationen sitter representanter för de 18 landskapen och finansministeriet.

Slutsatser

Till följd av att reformen lades ner inrättas inte landskapen och staten fortsätter som bolagets enda ägare. Bestämmelser om bolagets uppgifter och tjänster föreskrivs inte heller. För närvarande producerar bolaget inte tjänster till kommuner och samkommuner. Den kunskap som samlats i bolaget och resultaten av planeringen kan i dagens läge utnyttjas av anknutna enheter, som statliga aktörer och eventuellt Folkpensionsanstalten.

En del av de tjänster som beretts av Vimana har varit strukturoberoende och de kan användas i det nationella utvecklingsarbetet. Den kompetens som samlats i bolaget kan användas för integrationen och interoperabiliteten av riksomfattande tjänster, med andra ord stödja den nationella utvecklingen och implementeringen av den övergripande arkitekturen, informationssystemen och tjänsterna.

Vimana tog under reformen fram informations- och kommunikationstekniska tjänster som används i SoteDigi Oy. För närvarande levererar bolaget följande tjänster till SoteDigi: drifttjänster, teknisk support och upphandlingstjänster samt en plattform och integrationer för ledning genom information.

Vimana Oy:s expertis används vid utvecklingen och implementeringen av rikstäckande stödtjänster för elektronisk ärendehantering. För närvarande arbetar anställda i bolaget på Erillisverkot Oy, Business Finland och Befolkningsregistercentralen. Dessutom förhandlar bolaget om utläggning av experter till Statens center för informations- och kommunikationsteknik, NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter och miljöministeriet. Andra statliga aktörers intresse för bolagets experttjänster utreds.

Rikstäckande integration och interoperabilitet krävs i flera lagar som utfärdats av riksdagen. Lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016) och finansministeriets förordning om produktion av vissa av förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (607/2016), vilka trädde ikraft i juli 2016, innehåller bestämmelser om den offentliga förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, om kraven på stödtjänsterna, om åligganden som hänför sig till produktionen av stödtjänster samt om behandlingen av personuppgifter och andra uppgifter i samband med produktionen. I lagen finns dessutom bestämmelser om rätten och skyldigheten att använda gemensamma stödtjänster för e-tjänster och om förutsättningarna för att använda tjänsterna.

Dessutom krävs riksomfattande integration och interoperabilitet i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät, i vilken det föreskrivs om användning av ett riks- och kommunövergripande kommunikationsnät och tjänsterna i det, samt i lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013) och genom bestämmelser i lagen om styrning av informationsförvaltningen

(634/2011) (s.k. informationsförvaltningslagen, som hävs då den nya informationsförvaltningslagen (RP 284/2018) börjar gälla den 1 januari 2020).

En gemensam IKT-infrastruktur med kompatibla och integrerade informationssystem samt gränssnitt som är förenliga med den övergripande arkitekturen är en förutsättning för digitaliseringen i framtiden. En av de senaste utredningarna där detta nämns är Befolkningsregistercentralens rapport Digihumaus 2019. I samband med beredningen av reformen har det också konstaterats (Gartners slutrapport 31.5.2018) att effektivisering av de regionala datacentren kan potentiellt ge en effektiviseringseffekt på cirka 150 miljoner euro per år.

Det saknas en statlig aktör som skulle ha det gränssnitt och den kompetens som behövs för att integrera och produktifiera elektroniska tjänster för implementering i kommunerna och samkommunerna. Detta leder till att produktifieringen och implementeringen oftast tar tid. Det saknas också en tydlig aktör som skulle genomföra den offentliga förvaltningens övergripande arkitektur, varigenom det är osäkert hur det utvecklingsarbete för en referensarkitektur och övergripande arkitektur som började bra under reformen kommer att fortsätta. Vidare saknas det en statlig aktör som för den offentliga förvaltningen planerar och ordnar sådana lösningar och en arkitektur i molnet som skulle vara ett kostnadseffektivare alternativ till fysiska datorhallar. Denna kompetens finns redan delvis i Vimana Oy som var avsett att förvalta landskapens övergripande arkitektur, genomföra integrationen med statens system och ordna en effektiv IKT-infrastruktur, inklusive molntjänster.

Efter Vimana Oy:s bolagsstämma den 25 april 2019 utfärdade staten/ägaren ett handlingsdirektiv för bolaget med riktlinjer som gäller tills nästa regering fattar nya beslut om bolagets uppgifter och behovet av det. Bolaget fortsätter i enlighet med bestämmelserna som förutsätter rikstäckande integration och interoperabilitet att fortsätta med förbättrandet av de offentliga tjänsternas tillgänglighet, kvalitet, informationssäkerhet och interoperabilitet och styrningen av dem samt med att främja den offentliga förvaltningens effektivitet och produktivitet.

De närmaste åren gäller det att överväga på vilket sätt informationspolitiken och de riksomfattande digitala tjänsterna kan spridas över sektors- och förvaltningsgränserna och säkerställa stöd för en integration av rikstäckande digitala tjänster. I det fall att kommunala och regionala lösningar inte integreras med de rikstäckande tjänsterna och datalagren inte är interoperabla är det inte möjligt att införa effektiva och smidiga servicestrukturer och dra nytta av artificiell intelligens.

Även i det ändrade läget kvarstår behovet av digitalisering. Det är möjligt att anpassa bolagets uppdrag så att det ska stödja integrationen och interoperabiliteten av rikstäckande tjänster samt införandet av gemensamma e-tjänster och eventuellt också Folkpensionsanstaltens gemensamma tjänster i regionerna. Bolaget kan utvecklas till ett kompetenscentrum med mandat och expertis att sammanföra nationella och regionala aktörer och tjänster.

4.8.3 SoteDigi Oy

SoteDigi Oy är ett helt statsägt bolag med specialuppgift. Bolaget verkar under finansministeriets ägarstyrning och social- och hälsovårdsministeriets substansstyrning. Finanspolitiska ministerutskottet förordade grundandet och finansieringen av bolaget i juni 2017 och statsrådet behandlade bolagets uppgifter i juni 2017. I augusti 2018 gav statsrådet Valtion kehitysyhtiö Vake Oy fullmakt att grunda SoteDigi Oy och skjuta in kapital i bolaget.

Författningsgrunden för bolaget skulle ingå i regeringen Sipiläs proposition till lag om ordnande av social- och hälsovården (RP 15/2018). Till lagen föreslogs en paragraf med bestämmelse om ett center för utveckling av riksomfattande digitala tjänster och interoperabilitet inom social- och hälsovården. Enligt bestämmelserna i paragrafens 1 mom. skulle utvecklingscentret ha haft formen av ett aktiebolag som ägs av landskapen och staten. Avsikten var att 66,6 procent av aktierna i utvecklingscentret skulle överlåtas vederlagsfritt till de nya landskapen i förhållande till deras invånarantal före den 1 januari 2021. Av aktierna skulle 33,4 procent bli kvar i statens ägo. Bestämmelserna utfärdades inte eftersom statsminister Juha Sipilä lämnade in sin regerings avskedsansökan.

För bolaget grundades en kunddelegation med representanter för de 18 landskapen samt social- och hälsovårdsministeriet. Bolaget fick ett kapitaltillskott om 90 miljoner euro. Av kapitalet finns kvar 86,6 miljoner euro (per början av 2019).

SoteDigi Oy är en aktör som behövs för utvecklingen av digitaliseringen inom social- och hälsovården eftersom det skapar en struktur för utvecklingssamarbetet mellan de offentliga servicegivarna inom social- och hälsovården. På så sätt kan man jämnar ut de resurser som behövs av kommunerna för utvecklingsarbetet och säkerställa att resultaten är anpassade enligt behoven och kommer att implementeras. En sådan aktör har inte funnits tidigare, vilket har lett till att aktörerna utvecklar och anskaffar egna digitala lösningar utan nationell spridning.

SoteDigi Oy för samman servicegivarna inom social- och hälsovården i utvecklingssamarbete och erbjuder på så sätt en fungerande plattform för den riksomfattande styrningen av informationshantering, vilket stödjer social- och hälsovårdsministeriets styrningsuppdrag. SoteDigi Oy erbjuder också ett alternativ för utvecklingen av riksomfattande, gemensamma informationshanteringslösningar så att allt nationellt utvecklingsarbete inte ska vara koncentrerat till Folkpensionsanstalten.

Detta reducerar också riskerna i fråga om cybersäkerhet genom att ansvaret fördelas på flera aktörer. Genom spridning av det nationella utvecklingsarbetet kan man också säkerställa att bolagens kapacitet att tillhandahålla IKT-tjänster inte minskar.

Bolaget ger kostnadsfördelar genom samordnad utveckling av serviceintegration, e-tjänster och ledning genom information. I första skedet syns nyttan som en minskning av IKT-kostnaderna för social- och hälsovården i utvecklingsprojekt som finansieras genom statsbudgeten. Under tidigare regeringsperioder har utvecklingsarbetet baserat sig på kommunerna och det har understötts med statsunderstöd. Genom att projekten koncentreras till ett bolag vars expertis är samordning av utvecklingsinsatserna och spridning av produkterna kan man minska projektkostnaderna och få ut bättre resultat av utvecklingsinsatserna.

Största delen av fördelarna kan dock uppnås genom utveckling av kommunernas och samkommunernas verksamhet med hjälp av digitala tjänster och verktyg inom de delområden som beskrivs nedan.

År 2014 uppgav patienter som hade använt digitala social- och hälsovårdstjänster att de tack vare tjänsterna hade sparat i genomsnitt 1,37 fysiska besök per år. Totalt 12 procent av invånarna hade använt e-tjänster vilket i förhållande till finländarnas digitala kompetens är en relativt liten andel. Även i denna situation är den beräknade besparingen per år cirka 700 000 besök hos läkare eller sjukskötare. SoteDigi Oy:s tjänst Omaolo främjar dessa besparingar genom att tillhandahålla en digital servicekanal för primärvården. Tjänsten används redan på olika håll i Finland och dess regionala och funktionella täckning byggs ut hela tiden.

Inom social- och hälsovårdssektorn råder dessutom konsensus om att det behövs aktuella och kommensurabla data om tjänsterna och kostnaderna för dem för att det ska vara möjligt att effektivisera tjänsterna och rikta in dem bättre efter medborgarnas behov. Att ta fram en enhetlig datamodell för ordnande av social- och hälsovården utifrån de organiseringsansvariga aktörernas behov och enligt kraven från Institutet för hälsa och välfärd är svårt om det inte finns ett samordnande och stödjande servicecenter som SoteDigi Oy. Utifrån utredningar som gjordes under beredningen av genomförandeprogrammet för ledning, styrning och tillsyn och av Vimanas projekt för landskapsinformation verkar det som om renodlat regional utveckling av de tekniska lösningar som behövs för ledning genom information är mycket dyra jämfört med framtagning av mer centraliserade lösningar. Enligt uppskattningar kan skillnaderna mellan olika scenarier uppgå till tiotals miljoner euro.

Ledning genom information är också ett viktigt verktyg för främjande av serviceintegration. En betydande andel (upp till 80 %) av resurserna läggs ner på invånare som behöver flera olika tjänster. Dessa invånare skulle få större nytta av samordnade tjänster. Förutsättningarna för och betydelsen av ledarskap genom information betonas också i regeringspropositionen till lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården (RP 159/2017) som godkännts i riksdagen.

På ovan nämnda grunder grundades SoteDigi Oy för att utveckla riksomfattande digitala lösningar som förbättrar kostnadsnyttoeffekten inom social- och hälsovården. Fokusområden för utvecklingsarbetet var 1) interoperabilitet, 2) digitala tjänster för invånare och 3) informationsledning.

Påbörjade projekt och prestationer

År 2017 inledde bolaget ett antal projekt under de ovan nämnda fokusområdena. Bolaget har också rekryterat experter som behövs i projekten. Dessutom har bolaget övertagit två befintliga tjänster (Omaolo och Jourhjälp 116 117). Bolaget hade 30 anställda + 1 praktikant per den 8 mars 2019. Av dem hade fyra personer tidsbunden anställning. I tabellen nedan finns en kort beskrivning av de projekt som startats i bolaget.

Projektnamn	Projektbeskrivning	Projektets status
Omaolo	Tjänsten Omaolo stöder invånarnas egen- och självvård och är redan i nuläget tillgänglig för 2,5 miljoner invånare. Tjänsten har tagits i bruk bland annat i Helsingfors och i den kan invånarna själva fylla i en elektronisk symptombedömning, få råd för egenvård eller be om en yrkespersons åsikt på basis av de uppgifter man gett. På så sätt sparar man motagningsbesök och frigör resurser för de kunder som har störst behov av dem. Tjänsten klassificeras som en medicinteknisk produkt, vilket kräver att den ska uppfylla kraven på roller och resurser enligt kvalitetssystemet.	Tjänsten är i drift med 2,5 miljoner användare
Jourhjälp 116 117	Jourhjälp 116 117 är ett riksomfattande telefonnummer som invånarna kan ringa till under jourtid när de har sociala problem eller hälsoproblem och det inte är fråga om en nödsituation. Syftet med tjänsten är att förbättra den service som invånarna får, minska antalet jourbesök och den prehospitäl akutsjukvårdens uppgifter. Ett annat mål är att styra samtal som inte hör till nödnumret till rätt instans. Telefonnumret som används i tjänsten administreras fortfarande (av tekniska orsaker) formellt av social- och hälsovårdsministeriet. Avsikten är att flytta över numret till bolaget före juni 2019. Numret omfattar redan 50 procent av finländarna och används i hög grad.	Tjänsten är i drift och omfattar 50 procent av finländarna.
Projektet Virta	I projektet Virta utvecklas dataunderlaget för ordnandet av social- och hälsovården samt IKT-lösningar för hanteringen av det i samarbete med regionala aktörer. Projektet ingår i det nationella genomförandeprogrammet för ledning, styrning och tillsyn baserad på information om social- och hälsovården som genomför regeringspropositionen till lag om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården, som godkänts i riksdagen.	Definitionsfas
Riksomfattande system för kundrespons	I dagens läge finns det inga nationellt jämförbara data om hur nöjda kunderna är med social- och hälsovårdstjänsterna. I projektet byggs upp 1) en handlingsmodell för utformande av de frågor som ska ställas till kunderna i samarbete med nationella och regionala aktörer och 2) ett datasystem på basis av Kanta-arkitekturen med vilket kundnöjdhetsskärmen kan genomföras automatiskt på basis av verkliga besök inom social- och hälsovården. Projektet genomförs i ett nära samarbete med Institutet för hälsa och välfärd, som utnyttjar nationellt samordnade kundnöjdhetsdata för sitt nationella utvärderingsuppdrag. Informationen görs tillgänglig som öppna data för social- och hälsovårdsorganisationerna och kunderna.	Definitionsfas
Rådgivning och vägledning för invånare	Syftet med projektet är att göra det lättare för invånarna att i god tid hitta rätt social- och hälsovårdstjänst. Många regioner har separata projekt för rådgivning och vägledning. SoteDigi har fört samman regioner för att utarbeta en nationell lösning. Planeringsarbetet har involverat fem sjukvårdsdistrikt och samkommuner, vilka enligt planerna också ska vara pilotregioner. Det första pilotprojektet med artificiell intelligens ska genomföras vid årsskiftet 2019–2020. Arbetet med planering och definitioner fortsätter.	Planering
Kompetenscenter	SoteDigi har i samarbete med universitet och högskolor byggt upp ett koncept för kompetenscenter på samhällsviktiga områden. De första samarbetena gäller cybersäkerhet (med Jyväskylä yrkeshögskola) och patientsäkerheten i Omaolo (med Tammerfors universitet). Utredningen av samarbetet i kompetenscenter fortsätter med en utredning av samarbetsmodeller.	Förstudiefas
Forum för interoperabilitet	SoteDigi inrättar ett forum för interoperabilitet för att stödja den nationella integrationen inom social- och hälsovården. I dagens läge är det flera olika aktörer som arbetar med standardiseringen och interoperabiliteten av social- och hälsovårdsdata. Det viktigaste målet med interoperabilitetsforumet, som organiseras av SoteDigi, är att stödja integrationen av social- och hälsovårdsdata genom att öka interoperabilitetssamarbetet mellan social- och hälsovårdsmyndigheterna, aktörerna inom primärvården och den specialiserade sjukvården, standardiseringsinstitutet, högskolorna och forskarteamen och IKT-aktörerna genom att engagera intressenter i arbetet med att definiera interoperabilitet.	Förstudiefas

Slutsatser

Det bakomliggande behovet av att grunda SoteDigi är strukturoberoende och påverkas inte av att reformen lades ner. Att beredningen av reformen upphörde påverkar dock bolagets ställning.

Till följd av att reformen lades ner inrättas inte landskapen och staten fortsätter som bolagets enda ägare. I stället för landskapen används bolagets tjänster av de nuvarande kommunerna och samkommunerna. Eftersom de inte är ägare i bolaget och inte har bestämmanderätt i det är bolaget inte en sådan anknuten enhet som avses i upphandlingslagen (1397/2016). Det innebär att upphandling mellan bolaget, kommunerna och samkommunerna omfattas av upphandlingslagen, varmed kommunerna och samkommunerna som upphandlande enheter ska fatta upphandlingsbeslut om anskaffning av tjänster från bolaget. Den kunskap som samlats i bolaget och resultaten av planeringen kan i dagens läge utnyttjas av statliga aktörer som anknutna enheter.

Med stöd av bestämmelserna i lagen om Hansel Ab (1096/2008) är det dock möjligt för SoteDigi Oy att konkurrensutsätta utveckling och underhåll av tjänster via Hansel Ab och kommunerna och samkommunerna kan ansluta sig till dessa upphandlingar. På så sätt kan leverantörer som utvecklar och upprätthåller centraliserade tjänster ingå avtal direkt med SoteDigi Oy, och det behövs ingen upphandling mellan kommunerna och SoteDigi Oy.

Efter SoteDigi Oy:s bolagsstämma den 26 april 2019 utfärdade staten/ägaren ett handlingsdirektiv för bolaget med riktlinjer som gäller tills nästa regering fattar nya beslut om bolagets uppgifter och behovet av det.

Bolaget ansvarar för två nationellt betydande tjänster (Omaolo och Jourhjälp 116 117, se ovan) som redan är i bruk och omfattar miljoner finländare. Tjänsternas störningsfria kontinuitet måste säkerställas oavsett reformen.

Dessutom har det inte tidigare funnits någon liknande aktör som SoteDigi Oy inom informationsförvaltningen på social- och hälsovårdssektorn. Ett av de viktigaste resultaten av bolagets verksamhet, utöver de ovan nämnda tjänsterna, är en samarbetsstruktur för utvecklingen av informationsförvaltningen inom social- och hälsovården. I denna samarbetsstruktur kan man sammanföra regionala utvecklingsinsatser, hitta samarbetskontakter och stödja utvecklingsarbetet med hjälp av bästa praxis och kompetens.

4.8.4 Servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning, Hetli Oy

I regeringens proposition till landskapslag (RP 15/2017) föreslogs bestämmelser om nationella servicecenter för landskapen, däribland servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning, Hetli Oy.

Enligt de föreslagna bestämmelserna i 121 § hade servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning till uppgift att

1. producera tjänster som avser ekonomiförvaltning, betalningstrafik och bokföring samt andra tjänster som är direkt knutna till dessa,
2. producera expert- och stödtjänster för personal- och löneförvaltningen och andra tjänster som är direkt knutna till dessa.

Utgångspunkten i beredningen var att tjänsterna för landskapens ekonomi- och personalförvaltning ska produceras av ett nationellt servicecenter, till den del de funktioner som ska överföras till landskapen inte har bolagiserats. Servicecentren skulle producera tjänster för landskapen, sammanslutningar i vilka landskapen har bestämmande inflytande och dottersammanslutningar som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Tjänsterna skulle produceras dels av bolaget självt, dels genom dess dotterbolag och delägda bolag (konsortiebolag).

Beredning av Hetli Oy

Statsrådet beslutade i juni 2017 att befullmäktiga NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter att grunda det helt statsägda bolaget för ett servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning Hetli Oy samt på statens vägnar teckna samtliga aktier i bolaget. Bolaget var ett statsägt bolag under arbets- och näringsministeriets ägarstyrning. Avsikten var att bolaget genom bestämmelserna i genomförandelagen skulle övergå i landskapens ägo i januari 2020.

Hetli Oy:s verkställande direktör tillträdde i november 2017. Som mest hade bolaget fyra anställda. Bolaget har en styrelse med fem ledamöter samt en kunddelegation.

Beredningen av servicecentret leddes av en projektgrupp, en styrgrupp och den gemensamma ledningsgruppen för beredning av servicecentren. I juni 2017 inledde också en samarbetsgrupp för beredning av ekonomi- och personalförvaltningen sitt arbete för vilket varje landskap utsåg en ansvarig beredare.

Målet med att grunda Hetli Oy var att öka effektiviteten och produktiviteten inom ekonomi- och personalförvaltningen, förenhetliga rutiner och metoder samt säkerställa en jämn servicekvalitet på rätt nivå i alla landskap. Servicecentret skulle också fungera som

en utvecklare av landskapens gemensamma tjänster och serviceprocesser samt underhålla systemmiljön i samarbete med IKT-servicecentret Vimana Oy.

Utifrån de ovan nämnda målen gjordes vid årsskiftet 2017–2018 en utredning över nödvändigheten av Hetli Oy. Utredningen gjordes som tjänstemannaberedning vid finansministeriet och arbets- och näringsministeriet. Utredningen motiverades med de beslut som landskapen under hösten fattat om producenterna av ekonomi- och personalförvaltnings-tjänster. Bemyndigandet för utredningen gavs av tjänstemannaledningsgruppen för landskaps- och vårdreformen i december 2017.

Enligt utredningen fanns det inte direkt behov av Hetli Oy. Utredarna föreslog att planerna på Hetli Oy skulle läggas ner på ett kontrollerat sätt under början av 2018. Av denna anledning föreslogs det att bestämmelserna om Hetli Oy genom genmälesförfarande skulle strykas från regeringspropositionen (RP 15/2017) som behandlades i riksdagen. Dessutom föreslogs att man skulle vidta åtgärder för att lägga ner bolaget.

Åtgärderna för att lägga ner bolaget och stryka förslagen till bestämmelser inleddes efter att ministerarbetsgruppen för reformer hade behandlat ärendet i januari 2018.

Slutsatser

Det är inte möjligt att dra egentliga slutsatser om servicecentret för ekonomi- och förvaltning Hetli Oy:s verksamhet eftersom bolaget lades ner endast ett halvt år efter att det startat.

De inofficiella beslut som landskapen hade fattat om producenterna av ekonomi- och personalförvaltningstjänster under 2017 påverkade behovet av en riksomfattande aktör som Hetli Oy. Utifrån utredningen såg det ut som om landskapens beslut till vissa delar gick i samma riktning som de mål som ställts upp för Hetli Oy, det vill säga att de ökade effektiviteten och produktiviteten och säkerställde enhetliga rutiner och metoder i enskilda landskap och i landskap som var kunder hos bolaget. Enligt utvärderingen var den struktur som skulle uppstå inte optimal med tanke på effektiviteten och produktiviteten eller enhetligheten på riksnivå. Jämfört med nuläget var utvecklingen dock önskvärd och ett steg i rätt riktning.

Beredningen av landskapens testbudgetar, som inleddes efter nedläggningen av Hetli Oy, krävde en hel del nytt samarbete och framtagning av data. Processen för testbudgetar genomfördes med finansministeriet och landskapens ekonominätverk. Om Hetli Oy:s verksamhet hade fortsatt, skulle kompetensen i bolaget ha kunnat användas vid utarbetandet av anvisningar och samordningen av beredningen.

4.9 Projektet för inrättande av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet

Projekt för inrättande av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet inleddes i februari 2017 som en del av landskaps- och vårdreformen. Då projektet startade skulle tillstånds- och tillsynsmyndigheten inleda sin verksamhet 1 januari 2019. Den skulle trygga de grundläggande rättigheterna och bevaka allmänt intresse samt sköta tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter inom social- och hälsovård, undervisning och kultur, miljö och arbetarskydd. Den nya myndigheten skulle ha övertagit uppgifter från regionförvaltningsverken, NTM-centralerna, NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt. Avsikten var att inrätta en ny slags statlig tillstånds-, styrnings- och tillsynsmyndighet med riksomfattande, enhetlig och kundnära verksamhet i regionerna som drar nytta av hela potentialen i verkets sektorsövergripande verksamhet och digitaliseringen.

Lagstiftningen om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet bereddes av en tväradministrativ grupp inom projektorganisationen för landskaps- och vårdreformen. Gruppen fungerade också som styrgrupp för projektet. Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter lämnades till riksdagen den 8 mars 2018. Efter detta fungerade gruppen för tillstånds- och tillsynsmyndigheten som strategisk styrgrupp enkom för projektet. Gruppens sammansättning justerades den 1 december 2017 och flera ändringar gjordes i beredningsorganisationen som lydde under gruppen.

Under projektet sköt ministerarbetsgruppen för reformer två gånger upp startdatumet för myndighetens verksamhet till den 1 januari 2021.

Beredningen av tillstånds- och tillsynsmyndigheten skedde i huvudsak som tjänstemannarbete i särskilt tillsatta beredningsgrupper inom ramen för de deltagande myndigheternas mandat. Projektet tilldelades sammanlagt cirka 21 årsverken från ämbetsverken och cirka 5,6 årsverken från ministerierna. För verkställandet samlades dessutom separat finansiering 2017–2019 under moment 28.40.03, Stödåtgärder inom regional- och lokalförvaltningen (reservationsanslag 3 år), av vilket 920 000 euro har använts.

Beredningen av verkställandet styrdes utifrån projektplaner (19.1.2018 och 10.10.2018). Beredningen i arbetsgrupperna löpte effektivt och de planenliga målen nåddes enligt schema. Under projektet ordnades flera evenemang för kunder och intressenter, virtuella kaffemöten med personalen och workshoppar för samarbete.

Beredningen pågick enligt plan fram till den 8 mars 2019. Då lämnade statsminister Juha Sipilä in sin regerings avskedsansökan och det fanns inga grunder längre för fortsatt beredning av landskaps- och vårdreformen. Arbetet riktades om på att avsluta beredningen, dokumentera det utförda arbetet och avveckla reformen på ett kontrollerat sätt.

4.9.1 Slutsatser

I projektet ingick mycket arbete för att ta fram nya riksomfattande processer för tillstånds- och tillsynsmyndigheten och skapa gemensamma mallar för kundtjänsten och verksamheten. Dessutom bereddes bland annat ministeriernas gemensamma strategiska resultatstyrning och myndighetens interna organisation samt lades grunden för intressentsamarbetet i den nya myndigheten. De ämbetsverk som deltog i reformen etablerade närmare samarbete och början av en gemensam verksamhetskultur. Mycket av resultaten från projektet kan användas vid eventuella ämbetsverksreformer i framtiden eller substansutveckling i de befintliga ämbetsverken.

4.10 Beredning i de enskilda ministerierna

Under beredningen av landskaps- och vårdreformen i de enskilda ministerierna bearbetade och drog man upp riktlinjer för de helheter inom respektive ministeriums förvaltningsområde som var relevanta för landskapen.

Ministerierna handlade inom ramen för sin behörighet och behandlade de frågor som hörde till beredningen enligt processerna i sina respektive linjeorganisationer. Ministerierna rapporterade de helheter som var relevanta för landskaps- och vårdreformen till linjeorganisationen samt till projektets ledningsgrupp och vidare till den politiska ledningen för reformen.

De enskilda ministeriernas åtaganden för verkställigheten delades upp i delmoment med var sina mål. Framstegen inom varje helhet följdes upp månatligen i lägescentralen för landskaps- och vårdreformen. I den månatliga uppföljningen kartlades också riskerna i beredningens framskridande.

4.10.1 Finansministeriet

Den ministeriespecifika beredningen vid finansministeriet omfattade följande förberedande moment:

- Ministeriets uppgifter för styrning av landskapen och beredning av dessa
- Finansieringskalkyler
- Ansvarspersonerna för landskapen
- Beredning av utvärdering av finansieringen av landskapen
- Testbudgetar och analys av de ekonomiska riskerna
- Ministeriets beredning av styrningen av landskapen

Ministeriets uppgifter för styrning av landskapen och beredning av dessa

Finansministeriet började våren 2017 förbereda sig för att ta emot uppgifter för styrning av landskapen. Beredningsarbetet bestod främst av definiering av de styrningsuppgifter som ålagts ministeriet i landskapslagen och därtill hörande beredning. Efter en inofficiell beredningsfas inrättades i september 2017 en avdelningsövergripande samarbetsgrupp för landskapsekonomin. I samarbetsgruppen deltog ekonomiska avdelningen (ordförande), kommun- och regionförvaltningsavdelningen och budgetavdelningen. Ministeriets övriga avdelningar deltog också i beredningen enligt behov.

Samarbetsgruppen skulle främja den interna informationen på finansministeriet i fråga om resursstyrningen av landskapen och därtill hörande uppgifter samt uppföljningen av landskapsekonomin. Dessutom skulle gruppen säkerställa effektiv arbetsfördelning på ministeriet inom styrningen och uppföljningen av landskapsekonomin samt ta fram processer, anvisningar och mallar för styrningen av landskapen.

Gruppen sammanträdde nio gånger under åren 2017–2019 och ordnade dessutom en workshop om modellering av en verksamhetsarkitektur för styrningen av landskapen. Gruppen diskuterade på sina möten aktuella ärenden inom beredningen av styrningen av landskapen, såsom beredningen av lagen om landskapens finansiering, beredningen av den gemensamma statsrådsstyrningen av landskapen, prognoserna för landskapsekonomin, beredningen av planen för de offentliga finanserna i fråga om landskapsekonomin samt beredningen av testbudget. Gruppen fortsatte arbetet med att precisera verksamhetsarkitekturen för styrningen ända till början av 2019. Genom sin verksamhet främjade gruppen informationsutbytet mellan ministeriets avdelningar och bidrog till en enhetlig processplanering för styrningen. På bägge ovan nämnda områden kan gruppens insatser anses vara mycket nyttiga, och motsvarande samarbete inom ministeriet kan med fördel användas även i motsvarande processer i framtiden.

Olika avdelningar inom ministeriet rekryterade personal för mottagning av uppgifter för styrning av landskapen.

Finansieringskalkyler

Beräkningarna av landskapens finansiering utarbetades av social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet i samarbete med andra ministerier. Fram till 2017 hade social- och hälsovårdsministeriet huvudansvaret för de finansiella beräkningarna. Finansministeriet deltog i denna beredning främst i att beräkna de kostnader som skulle överföras samt beräkning av landskapens andra finansiering utöver social- och hälsovården. I slutet av 2017 övertog finansministeriet ansvaret för att sammanställa beräkningarna.

I beräkningarna ingick uppskattningar av de kostnader som ska överföras från kommunerna till landskapen, förändringarna i kommunernas intäkter (statsandelar och skatteintäkter) samt landskapens finansieringskalkyler. Beräkningarna uppdaterades flera gånger om året: i början av året uppdaterades uppskattningen av de kostnader som överförs utifrån inhämtade budgetdata från kommunerna och samkommunerna och i slutet av våren utifrån bland annat befolkningsstatistiken. Uppgifterna från befolkningsstatistiken påverkade flera faktorer i beräkningarna. Genom mindre uppdateringar infördes uppdateringar i andra sådana statistikuppgifter som påverkade kriterierna för tilldelningen av finansiering till landskapen. Beräkningarna publicerades på Regionreformen.fi och presenterades på flera tillställningar.

Utöver finansieringskalkyler för landskapen utarbetades långsiktigare beräkningar (10 år) av anpassningsbehoven i landskapen. Detta behov evaluerades som differensen mellan finansieringen och basscenariot. Underlaget för dessa beräkningar var beräkningar med analysmodellen för sociala utgifter av hur social- och hälsovårdsutgifterna kommer att öka per landskap till följd av den åldrande befolkningen. Med hjälp av analysmodellen gjordes beräkningar av de sociala utgifternas utveckling utifrån nulägesdata om den sociala tryggheten samt befolkningsprognosen och andra antaganden om utvecklingen i framtiden.

Verksamhet och erfarenheter av ansvarspersonerna för landskapen

Kommun- och regionförvaltningsavdelningen vid finansministeriet tog hösten 2017 i bruk ett system med ansvarspersoner, där man för vart och ett av de 18 landskapen utsåg två ansvarspersoner på avdelningen. Ansvarspersonerna skulle följa med beredningen i landskapen, sätta sig in i laget för organiseringen av tjänsterna i sina respektive landskap och analysera nivån av kostnaderna för tjänsterna i förhållande till behovet av tjänster. Ansvarspersonerna fungerade som föredragande vid simuleringarna av samråd enligt 13 § i landskapslagen som ordnades våren 2018.

Under simuleringsomgången upplevdes systemet med ansvarspersoner som splittrat och otydligt och ansvarspersonerna utformade ofta sina roller utifrån sina egna intressen och den tid de hade till sitt förfogande. Av denna anledning beslöt man att förtydliga systemet genom att koncentrera verksamheten. Från och med hösten 2018 sköttes uppgifterna av fem tjänstemän som ansvarade för uppföljningen av landskapen inom varsitt samarbetsområde för social- och hälsovården. På så sätt kopplades arbetet också till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde där det redan fanns en motsvarande struktur. Under vintern 2018–2019 ledde ansvarspersonerna också beredningen av lägesbilderna för landskapen i sina områden för statsrådet. Erfarenheterna av ett mer koncentrerat system med ansvarspersoner var positiva. I systemet kunde ansvarspersonerna verkligen sätta sig in i landskapens ärenden samt etablera relationer till aktörer i landskapen och skapa kontakter till regionansvariga vid andra ministerier.

Beredning av utvärdering av finansieringen av landskapen

Finansministeriet tillsatte i mars 2018 en arbetsgrupp för att bereda en process och indikatorer för utvärdering av statens finansiering till landskapen. Arbetsgruppen bestod av representanter för olika avdelningar vid finansministeriet och för social- och hälsovårdsministeriet samt experter från Institutet för hälsa och välfärd, landskapens förändringsledning och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i mars 2019 då landskapsreformen lades ner.

Arbetsgruppen utvärderade primärt användbarheten av de indikatorer som tagits fram under utvecklingsinsatser inom vård- och landskapsreformen samt av andra tillgängliga metoder och data vid bestämning av tillräckligheten av landskapens finansiering i enlighet med lagen om landskapens finansiering. Arbetsgruppen lade också fram preliminära förslag till möjliga indikatorer för utvärdering av finansieringens tillräcklighet. Arbetsgruppen konstaterade att det fanns brister i samordningen av indikatorarbetet som utfördes på olika håll, även i förhållande till de data som ministerierna själva behövde i sitt styrningsuppdrag.

Arbetsgruppens uppgift var också att utreda säkerställandet av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster utifrån grundlagsutskottet och rätts- och laglighetsövervakningspraxis samt ange ett gränsvärde då tillgången äventyras. Den preliminära slutledningen var att det utgående från denna praxis inte är möjligt att fastställa allmängiltiga kriterier för utvärderingen av landskapens finansiering.

Arbetsgruppen utarbetade också processbeskrivningar för olika aktörers uppgifter och tidsramar. I processbeskrivningarna granskades behovet av att höja finansieringsnivån som en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten samt av statens utvärdering och styrning av landskapen som föregick denna beredning.

Behovet av att höja finansieringsnivån bedömdes också i en kontext där det mitt under budgetåret blir nödvändigt att bedöma om den finansiering som tilldelats landskapet äventyrar tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.

Då reformen förföll blev arbetet oavslutat bland annat gällande beskrivningarna av ministeriernas interna processer och behovet av samarbete.

Landskapens testbudget och analys av de ekonomiska riskerna

Upprättandet av en testbudget under hösten 2018 och vintern 2019 var det sista momentet i simuleringen av landskapens styrning. Testbudgetarna var en övning i landskapens budgetprocess och de upprättades som om lagstiftningen om landskapen hade trätt i kraft. Testbudgetarna var avsedda att tjäna landskapen och statsförvaltningen vid beredningen av landskapsreformen och hjälpa dem att förbereda sig för landskapens egentliga budgetprocess. De viktigaste målen för testbudgetarna var att inhämta mer information om finansieringens tillräcklighet, organisatoriska lösningars inverkan på ekonomin och behoven att anpassa verksamheten.

Testbudgeten skulle också ge detaljerad information om tillräckligheten av den universella finansieringen, effekterna av samverkan mellan landskapen på finansieringen, betydelsen av landskapens övriga intäkter på deras ekonomi, landskapens beredskap för att inleda verksamheten och tilldelningen av finansieringen till olika uppgifter i landskapen. I samband med testbudgetprocessen gjordes också en riskanalys för kartläggning av de förändringskostnader som anknyter till inrättandet av landskapen. Målet var att kartlägga vilka kostnader för reformen som var återkommande och vilka som var av engångsnatur.

Hela testbudgetprocessen genomfördes i samarbete mellan finansministeriet och ekonominätverket av ekonomiberedarna i landskapen. I praktiken skedde detta så att direktiven för upprättande av testbudgeten preciserades i samråd med nätverkets medlemmar på basis av frågor och kommentarer. Detta arbetssätt upplevdes fungera bra och vara användbart även vid framtida omfattande förvaltningsreformer.

Sjutton landskap upprättade en testbudget, endast Päijänne-Tavastland avstod. Samtliga deltagande landskap upprättade testbudgeten för 2021 åtminstone delvis, medan budgetåren 2022–2023 saknades hos flera landskap. Hos de flesta landskap visade testbudgeten på ett stort underskott i finansieringen. Detta berodde på bland annat genuint otillräcklig finansiering, halvfärdig beredning eller noggrannheten i testbudgeten och därav följande felmarginaler i beräkningarna. Man ville också få fram landskapens behov av ekonomisk anpassning med hjälp av testbudgetarna, men endast några landskap använde denna möjlighet. På grund av den varierande exaktheten i svaren var det inte möjligt att på basis av testbudgetarna dra noggrannare slutledningar om tillräckligheten av landskapens

finansiering, anpassningsåtgärder och hur kritiska de är för tryggheten av landskapets tjänster.

I riskanalysen identifierades dock följande tre betydande osäkerhetsfaktorer beträffande den ekonomiska balansen i alla landskap:

1. Att bygga upp kundorienterade servicekedjor och ledning genom information kräver stora ändringar i de nuvarande IKT-strukturerna samt ny tilldelning av resurser till analysering av data.
2. Kostnaderna för löneharmonisering förutsågs bli betydande. Avlöningen av personer som utför samma arbete kan variera beroende på arbetsgivare, men på samma arbetsplats ska det i enlighet med internationella avtal och lagstiftningen råda lönejämställdhet. Detta innebär oftast att personalkostnaderna ökar då organisationer slås samman. Att bedöma konsekvenserna av löneharmonisering var svårt också på grund av dess avtalsbaserade natur, varigenom organisationer kunde planera in tidpunkten och modellen för harmoniseringen utifrån sina egna premisser inom några år efter reformen.
3. Landskapen ansåg att det var svårt att hantera lokalkostnader till följd av lokalcentralen Maakuntien tilakeskus Oy. Enligt planerna skulle ett beräkningsunderlag för hyrorna ges som en förordning och en kartläggning av de nuvarande hyrorna visade att landskapens lokalkostnader skulle stiga betydligt med denna beräkningsmodell. Det var dock inte möjligt att göra en uppskattning av hyresökningen på grund av betydande skillnader i hur kommunerna beräknar och allokerar tjänsternas lokalkostnader vilket gjorde det omöjligt att sammanställa jämförbara indata.

Till följd av de ovan nämnda bristerna i svaren liksom de oförutsebara tidpunkterna för riskernas realisering och bristerna i indata var det inte möjligt att fastställa ett eurobelopp för riskerna.

I landskapen upplevdes testbudgetprocessen som arbetskrävande men nyttig. Processen krävde en hel del nytt samarbete och framtagning av data jämfört med tidigare. Samtidigt gav den värdefull tilläggsinformation, hjälpte att identifiera svagheter och styrkor i landskapets och statsförvaltningens budgetprocess och lyfte fram de punkter där det behövs mer information.

4.10.2 Social- och hälsovårdsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriets arbete för att genomföra reformen och den därtill hörande beredningen var på många nivåer kopplade till samarbetet mellan ministerierna i fråga om simuleringarna av landskapsekonomi, statsrådsstyrningen och beredningen av kontaktytor. Ministeriet hade också uppgifter som var klart kopplade till genomförandet inom dess förvaltningsområde. De viktigaste av dessa var följande:

- Beredning av en styr- och samrådsprocess enligt utkastet till lag om ordnandet av social- och hälsovården
- Utveckling av informationsunderlag för social- och hälsovården
- Kundens valfrihet och pilotprojekt om valfrihet
- Interaktiv styrning och samråd enligt lagen om ordnandet av social- och hälsovården

Beredning av en styr- och samrådsprocess enligt utkastet till lag om ordnandet av social- och hälsovården

Inom ramen för den interaktiva styrning som föreskrivs i lagen om ordnandet av social- och hälsovården ordnade social- och hälsovårdsministeriet två testomgångar av samråd med varje landskap. Den första omgången ordnades på våren 2018 och den andra på hösten samma år. I samråden diskuterades målen för reformen av social- och hälsovården, arbetsfördelningen inom produktionen av tjänster och samarbetet med de andra landskapen. I samråden utvärderades bland annat utvecklingen och de regionala utvecklingsbehoven gällande tillgången och kvaliteten på landskapets tjänster, förändringarna i omvärlden och behovet av tjänster, behovet av finansiering för lagstadgade uppgifter och höjning av produktiviteten, åtgärder som landskapen måste vidta för att kontrollera kostnaderna samt eventuella andra åtgärder. Utöver de teman som följde av utkastet till lag om ordnandet av social- och hälsovård valde man ytterligare två viktiga diskussionsämnen, nämligen samordning av tjänsterna och digitalisering/IKT. Samrådsprotokollen undertecknades av bägge parterna.

Social- och hälsovårdsministeriet sammanställde för samrådsmötena en bakgrundspromemoria om varje landskap, innehållande en sammanfattning av de viktigaste diskussionsteman för landskapet. Informationsunderlaget för samråden sammanställdes utifrån data från kostnads- och effektindikatorerna om befolkningens välbefinnande och servicebehov samt tjänsternas kvalitet, verkningsfullhet, kostnader och effektivitet. Dessutom användes expertbedömningar av social- och hälsovården i varje landskap, vilka upprättats och publicerats av Institutet för hälsa och välfärd.

Testerna av styr- och bedömningsprocessen erbjöd möjligheter till en ny och genuin dialog för behandling av frågor gällande ordnandet av social- och hälsovård. Både

landskapen och ministerierna ansåg att testerna var nyttiga och bidrog till att stärka interaktionen och dialogen. Landskapen har kunnat utnyttja det material som sammanställts för samråden i sin egen beredning. I flera landskap var detta första gången som man samlade in och analyserade heltäckande data om servicebehovet och social- och hälsovårdstjänsterna på olika nivåer.

Pilotprojekt om kundens valfrihet

Syftet med lagen om valfrihet inom social- och hälsovården var att utöka kundernas möjligheter att påverka och förbättra tjänsternas tillgänglighet, kvalitet och kostnadseffektivitet. Avsikten var att utökad valfrihet skulle testas i pilotprojekt på olika håll i Finland. För pilotprojekten reserverades 200 miljoner euro. Ansökning till pilotprojekten ordnades i början av 2018 och besluten om statsunderstöd skulle fattas omedelbart när valfrihetslagen träder i kraft. Alla landskap lämnade in en ansökan och utarbetade en plan för införande av kundens valfrihet i de helheter som skulle omfattas av pilotprojekten. Pilotprojekten gällde val av social- och hälsocentral och tandklinik samt användning av kundsedel och personlig budget.

Inför pilotprojekten byggdes det i landskapen och också nationellt upp servicehelheter enligt valfrihetslagen, avtals- och ersättningsmallar för serviceproducenterna samt utvärdering och uppföljning av dem. Med avseende på pilottestning av kundsedel och personlig budget tog landskapen fram en serviceprocess för detta, inklusive upprättande av en kundplan, definiering av värdet på kundsedeln och beräkning av den personliga budgeten. Pilotprojekten var avsedda att testa hur kunden kan ges en större roll i att besluta om tjänsterna och hur innehållet i en tjänst kan utformas så att det motsvarar kundens behov.

Trots att pilotprojekten inte kunde genomföras bidrog beredningen av dem och den allmänna debatten om valfrihet till större uppmärksamhet på möjligheterna i kundens valfrihet, samordning av tjänster, kundens delaktighet, olika ersättningsprinciper, utnyttjande av marknaden samt kvalitet och kostnadseffekter. Dessa lärdomar kan utnyttjas såväl i den framtida beredningen av social- och hälsovårdsreformen som inom ramen för den gällande lagstiftningen, eftersom motsvarande valfrihetselement kan verkställas med hjälp av servicesedeln.

Dokumentmallar för styrning av serviceproduktionen

Projektgruppen för social- och hälsovårdsreformen tillsatte i mars 2017 en grupp för beredning av anvisningar och exempelmallar för avtal och ersättningar mellan landskapen och direktvalsproducenterna av social- och hälsovårdstjänster. Beredningsgruppernas mandat utökades i maj med beredningen av anvisningar för användningen av kundsedel och personlig budget. Medlemmar i arbetsgrupperna var experter från ministerierna,

Folkpensionsanstalten och Institutet för hälsa och välfärd samt representanter för deltagarna i landskapsberedningen. Gruppernas uppgift var att dra upp riktlinjer och tillhandahålla nationellt stöd för landskapens arbete för effektiv avtals- och resursstyrning. En separat expertgrupp behandlade ersättningar inom munvården.

Arbetsgrupperna ordnade samrådsmöten och workshopar i vilka också serviceproducenter deltog. Avsikten var också att i mars 2019 ordna workshopar om producentersättningar som stöd för genomförandet i landskapen, men de ströks då reformen lades ned.

De viktigaste resultaten av avtalsgruppens arbete var dokumentmallar (förvaltningsbeslut, avtal och servicebeskrivningar) som kan användas i fortsättningen exempelvis genom att omarbета dem till dokumentmallar enligt lagen om servicesedlar. Dokumentmallarna publicerades ursprungligen på finska på Regionreformen.fi i juli 2018.

De viktigaste resultaten av ersättningsgruppens arbete var utkast till anvisningar för ordnandet av social- och hälsocentralsverksamheten och kundsedelverksamheten, speciellt med avseende på ersättningarna till producenter. Synpunkter på bägge anvisningarna kunde lämnas under hösten 2018 och vintern 2019. På social- och hälsovårdsministeriet inleddes också beredningen av anvisningar för införande av personlig budget.

Trots deras kontextbundenhet kan ovan nämnda anvisningar användas som underlag för eventuella motsvarande serviceproduktionsformer enligt anmälningsprincipen, såsom servicesedeln. Speciellt anvisningarna för de planerade ersättningarna till direktvalsproducenter av social- och hälsovårdstjänster ger information om olika ersättningsformer som används inom social- och hälsovården och om deras incitamenteffekt.

Informationsunderlaget för styrningen av social- och hälsovården och utvidgning av det

I samband med beredningen av strukturreformen av social- och hälsovårdstjänsterna åren 2015–2019 utarbetades en ny modell för nationell ledning genom information som ett verktyg för interaktionen mellan ministeriet och social- och hälsovårdsorganisatorerna. Den nya modellen möjliggör regelbunden bedömning av läget i regionerna i samarbete med dem. Parterna kan utifrån överenskomna indikatorer för uppföljningen skapa en gemensam lägesbild som underlag för bedömningarna och samråden.

Arbetsgruppen för kostnads- och effektdata tog fram indikatorer för servicesystemets funktion, kostnadseffekter och övergripande analys. Institutet för hälsa och välfärd testade under våren och hösten 2018 den analysuppgift som det ålagts i förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017). Institutet tog för utvärderingarna fram rapporter för varje landskap, utifrån material som tagits fram för kostnads- och effektkindikatorerna. Dessutom var det möjligt att granska skillnader mellan kommunerna

i Datafönster. Social- och hälsovårdsministeriet använde utvärderingsrapporterna från Institutet för hälsa och välfärd och Datafönster för att inför övningssamråden skapa en lägesbild för ifrågavarande landskap. Med hjälp av lägesbilden kunde man identifiera de viktigaste frågorna som behövdes tas upp i samråden. Landskapen förberedde sig också för samråden med hjälp av det informationsunderlag som finns i Datafönster.

Social- och hälsovårdsministeriet och regionernas representanter har ansett att en verksamhetsmodell där representanter för centralförvaltningen och regionerna tillsammans granskar situationen utifrån en gemensam lägesbild bör bevaras. Underhållet och den fortsatta utvecklingen av kostnads- och effektindikatorerna har säkerställts administrativt. En förteckning över de fastställda indikatorerna finns också på ministeriets webbplats. Arbetsgruppen har publicerat sin rapport med motiveringar för indikatorerna och förslag till verifiering av informationsunderlaget. Jämförelsedata som uppdateras enligt senaste data finns i Institutet för hälsa och välfärds Datafönster, vars regionunderlag i april 2019 ändrades till jämförelse av sjukvårdsdistrikten utifrån kommunala data. Institutet för hälsa och välfärd har publicerat utvärderingsrapporterna för bägge övningsomgångarna och en rapport över lägesbilden för hela landet. Rapporterna finns på institutets webbplats. Beredningsprocessen har bidragit till att befästa en nationell förståelse för läget och utmaningarna i regionerna med hjälp av Institutet för hälsa och välfärds utvärderingsrapporter och framtagningen av data för kostnads- och effektindikatorerna. En tydligare allmän lägesbild kommer att ge nytta till samarbetet och utvecklingen av servicesystemets struktur även i framtiden. Institutet för hälsa och välfärd har förberett sig för att fortsätta skapa regionala lägesbilder med hjälp av den utvärderingsprocess som togs fram i övningarna, vilket garanterar tillgången till färsk analys även i framtiden.

”Enhetliga indikatorer har skapats för kostnadsnyttoeffekten inom social- och hälsovården”
(på finska) (SHM nyhet, 19.3.2019)

Förslag om mätare och informationsunderlag för styrningen av social- och hälsovården
(SHM rapport, 29.3.2019, på finska)

[Institutet för hälsa och välfärd: Datafönster](#) (testversion)

[Social- och hälsovårdstjänsterna i Finland: Expertutvärdering, hösten 2018](#)

[Institutet för hälsa och välfärd: Utvärdering av social- och hälsovårdsreformen](#)

Beredning av kontaktytor för främjande av välfärd och hälsa

Institutet för hälsa och välfärd understödde arbetet för att främja välfärd och hälsa genom att skapa ett nätverk av beredare på området. Nätverket sammanträdde 3–4 gånger per år. Aktörer inom välfärd och hälsa etablerade också andra nätverk för att lösa specifika frågor i beredningen. Institutet för hälsa och välfärd understödde också beredningen genom att ta fram data.

Regionrundorna för beredningen av främjande av välfärd och hälsa ordnades hösten 2016 och 2017. Regionrundorna befäste också välfärds- och hälsoaspektens roll i landskapens beredningsarbete. Rundorna gav gott om information från de enskilda landskapen och betonade vikten av att välfärds- och hälsoarbetet i landskapen bör tas i beaktande i finansieringsbesluten.

Beredningen av välfärd och hälsa framskred i synnerhet i regioner där insatserna för välfärd och hälsa redan tidigare hade byggt på samarbete mellan kommunerna, till exempel i samkommuner inom social- och hälsovården, och i regioner där dessa insatser tilldelats tillräckliga resurser. Dessutom hade spetsprojekt i många regioner integrerats i beredningen av främjandet av välfärd och hälsa, vilket underlättade substansberedningen. Med tanke på beredningen inom välfärd och hälsa var det viktigt att ledningen av landskapsberedningen hade förbundit sig att främja frågan.

Till de viktigaste aspekterna som beredarna fokuserade på hörde utveckling av (regionala och lokala) strukturer och närmare samarbete, organisering och närmare samarbete på organisationsfältet, etablering av en gemensam syn och ambition, utveckling av ledning genom information (välfärdsberättelser som ett verktyg i regionalt samarbete, införande av förhandsbedömningar) och integrering av nya aspekter i främjandet av välfärd och hälsa (t.ex. kulturell välfärd).

Arbetet med att främja välfärd och hälsa i regionerna framskrider trots att reformen lades ner. Det viktigaste är att föra temat framåt och stödja utvecklingen och samordningen av de regionala insatserna för välfärd och hälsa utifrån regionernas egna utgångspunkter. Regionerna kan delas in i följande tre kategorier beroende på hur långt de hunnit i beredningen:

1. Man har redan kommit överens om hur beredningen/genomförandet ska fortsätta och arbetet går vidare i vilket fall som helst.
2. Man söker en ansvarig instans för samordningen av det regionala samarbetet; i dessa regioner finns en viss ambition att dra nytta av det arbete som gjorts.
3. Det saknas en struktur för och en gemensam syn på det regionala samarbetet för främjande av välfärd och hälsa.

4.10.3 Inrikesministeriet

Vid inrikesministeriet bereddes följande tre helheter, vilka utgick från lagen om ordnande av räddningsväsendet:

- Strategiska riktlinjer och samlande av tjänster
- Räddningsväsendets informationsförvaltning och informationshantering
- Beslut om servicenivå och ekonomi

Strategiska riktlinjer och samlande av tjänster

Enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet skulle det inom räddningsväsendet samlas till större helheter uppgifter som hänger samman med särskild beredskap som internationell räddningsverksamhet eller situationer med kemiska ämnen eller strålning (CBRNE) kräver, räddningsverksamhet vid olyckor till havs (MIRG), oljebekämpning på havsområde eller regionala och riksomfattande lägesbilsarrangemang. De strategiska riktlinjerna för räddningsväsendet skulle beredas för följande regeringsperiod och arbetet inledas i september 2018. Dessa helheter var kopplade till framskridandet av lagen för ordnandet av räddningsväsendet och av hela landskaps- och vårdreformen. Beredningen fortsatte enligt tidsplanen tills regeringen lämnade in sin avskedsansökan.

Räddningsväsendets informationsförvaltning och informationshantering

Inom räddningsväsendet inleddes ett projekt för planering av en övervakningsapplikation, e-tjänster och ett rapport-, statistik- och analyssystem i augusti 2018. Det var fråga om ett projekt för inhämtning av material för upphandling av ett informationssystem, som underlag för konkurrensutsättning vid upphandlingen. Räddningsväsendet samarbetade i projektet med Vimana. Projektet framskred enligt tidsplanen, men det avbröts då regeringen lämnade in sin avskedsansökan, eftersom det inte längre var möjligt att använda beredningsfinansieringen för detta ändamål och någon finansiering för de följande åren inte hade fastställts.

Beslut om servicenivå och ekonomi

Arbetsgruppen för beslut om servicenivån skulle lägga fram ett förslag till innehållet i och uppbyggnaden av servicenivåbeslutet. Dessutom skulle arbetsgruppen definiera mätarna för servicenivån så att de kunde användas för utvärdering av tjänsterna hos landskapens räddningsväsenden och fastställande av en lämplig finansieringsnivå. Arbetet framskred enligt tidsplanen men avbröts då landskaps- och vårdreformen lades ner. Arbetet utgick från befogenheter enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet.

Det finns fortfarande ett behov av de ovan nämnda helheterna inom räddningsväsendet. Att bygga upp beredskap speciellt för störningar och undantagstillstånd är nödvändigt, eftersom det inte lönar sig för enskilda räddningsområden att bygga upp sådan beredskap bara på sitt område.

Informationssystemen bör i framtiden vara kompatibla för att möjliggöra enhetlig produktion av tjänster och jämförelser mellan regionerna. Jämförbarhet av servicenivån och övervakning är dessutom viktiga för bedömningar av jämlikheten och jämförelser av servicenivån.

Målet kommer att vara att utveckla de tre helheterna även i framtiden för att uppnå bättre kostnadseffektivitet och ett bättre fungerande servicesystem. Utöver det som beskrivits ovan ingick projektet för att förnya räddningsväsendet också i landskaps- och vårdreformen. Man fattade ett beslut då projektet startade att det inte ska vara direkt beroende av administrationen av räddningsväsendet. Detta visade sig vara ett gott beslut. De 15 arbetsgrupperna i projektet för att förnya räddningsväsendet lämnade förslag som kan genomföras oberoende av hur räddningsväsendet är organiserat.

4.10.4 Arbets- och näringsministeriet

Arbets- och näringsministeriet beredde en reform av tillväxttjänsterna i samband med landskapsreformen. Med tillväxttjänster avses riksomfattande och regionala tjänster inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde för att främja hållbar ekonomisk tillväxt, förutsättningarna för företagande och företagsverksamhet, en fungerande arbetsmarknad och integration. Enligt den föreslagna reformen av tillväxttjänsterna skulle de av ovan nämnda tjänster som tillhandahålls av närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna överföras till landskapen och ordnas i form av tillväxttjänster på landskapsnivå. I Nyland skulle dessa tillväxttjänster överföras genom en särlösning till en samkommun av städerna i huvudstadsregionen.

Samtidigt skulle man reformera verksamhetssätten och göra tjänsterna mer kundorienterade och verkningsfulla. Målet var snabbare sysselsättning av arbetssökande och bättre matchning av arbetsgivare och lämpliga arbetstagare. Genom reformen skulle det i Finland grundas nya företag med potential för lönsam verksamhet och tillväxt samt bättre möjligheter för förnyelse och internationalisering. Bestämmelserna skulle beakta grundlagens krav på jämlikhet och samtidigt ge självstyrelsen det spelrum vid verkställigheten som är kännetecknande för den.

Reformen av tillväxttjänsterna omfattande inte kommunernas lagstadgade uppgifter eller uppgifter inom ramen för den allmänna kompetensen. Reformen tillförde inte nya uppgifter till kommunerna och inga uppgifter skulle enligt förslaget överföras till landskapen. Landskapen förutsattes samordna sina tillväxttjänster med motsvarande tjänster i kommunerna i landskapet, till exempel genom upphandlingssamarbete av allianstyp.

Kärnan i ändringen av verksamhetssätten var att skapa en konkurrenspräglad modell med flera producenter. Tjänsterna skulle bli effektivare genom mer konkurrens mellan serviceproducenterna och större transparens i den offentliga serviceproduktionen.

Utöver ökad användning av externa tjänsteproducenter skulle konkurrensen ökas genom kundernas valfrihet, skyldigheten att särredovisa landskapets uppgifter och

tjänsteproduktion samt skyldigheten att i bokföringen särredovisa de tillväxttjänster som landskapet producerar.

Målet med reformen av tillväxttjänsterna var att integrera tjänsterna i liknande lösningar som vid reformen av social- och hälsovårdstjänsterna. Då tillväxttjänsterna och social- och hälsovårdstjänsterna överflyttades till samma organisatör, det vill säga landskapet, skulle de skraddarsydda tjänster som landskapet tillhandahåller kunderna löpa som samordnade helheter genom olika tillväxttjänster och parallellt med social- och hälsovårdstjänsterna.

Reformen skulle också resultera i serviceinnovationer. De likriktade riktlinjerna och bestämmelserna för ordnandet av social- och hälsovården och tillväxttjänsterna skulle förhoppningsvis ge upphov till produktion av innovativa tjänster och nya marknader för offentliga tjänster till exempel för företag som levererar tjänster inom dessa områden.

Man strävade också efter en stark koppling mellan dels regional utveckling och dels tillväxttjänsterna och landskapens övriga uppgifter. Landskapen skulle ha svarat för regionutvecklingen på det regionala planet. I propositionen föreslogs ett förfarande med regionutvecklingsdiskussioner som skulle stärka den tväradministrativa dialogen och samarbetet mellan staten och de nya landskapen. Idén var att de årliga diskussionerna skulle utgå från en lägesbild som landskapen och staten upprättat i samråd, så att utgångspunkten för diskussionerna är en uppfattning av läget i ifrågavarande landskap. Försök med lägesbilder och regionutvecklingsdiskussioner genomfördes under hösten 2017 och våren 2018.

Enligt responsen från försöket stärkte förfarandet statsrådets samarbete inom regionutveckling och skapade ett ramverk för dialogen mellan statsrådet och landskapen. Trots att framtagningen av en lägesbild och regionutvecklingsdiskussionerna var avsedda att ingå i landskapsreformen kan de inhämtade erfarenheterna användas vid reformer av lagstiftningen om och arbetssätten inom regional utveckling oberoende av landskapsreformen. Det finns fortfarande ett behov av ett gemensamt dataunderlag och en dialog mellan landskapen och de övriga aktörerna inom regionalutveckling och staten.

Beredning av verkställigheten av tillväxttjänstreformen

I regionerna utarbetades våren 2018 planer för 22 pilotprojekt för tillväxttjänster. Avsikten var att landskapen skulle kunna utnyttja erfarenheter från pilotprojekten för tillväxttjänstreformen och social- och hälsovårdsreformen då de bygger upp sina egna tjänster. Av pilotprojekten för tillväxttjänster fokuserade 15 på tjänster för personkunder, särskilt de som var i en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Företagens tillgång till arbetskraft var också en aspekt som beaktades i projekten.

I pilotprojekten testades och skapades också ramar för samordningen av tillväxttjänsterna och kommunernas livskraftsuppgifter bland annat genom att tillämpa alliansmodellen. De erfarenheter som inhämtats under pilotprojekten för tillväxttjänster kan tillämpas och största delen av de planerade pilotprojekten kan inledas under 2019 utifrån gällande lagstiftning.

Användning av digitalisering och tjänstemarknaden vid produktionen av tjänster var de viktigaste metoderna för att skapa bättre service enligt reformen.

NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas serviceförmåga har säkerställts utmärkt väl under beredningen av reformen. Tjänsterna har fungerat bra. Nöjdheten hos både intressenter och kunder har varit god och till och med blivit bättre under reformen. Att reformen sköts upp och till slut förföll påverkade speciellt beredningen av pilotprojektet för tillväxttjänster samt motivationen hos de tjänstemän som beredde ärendet.

Samarbetet mellan ministerierna har ökat. Erfarenheterna av lägescentralen har varit mycket goda. Beredskapen för integrering av tjänster inom olika förvaltningsområden har ökat inom de tjänster som omfattas av landskaps- och vårdreformen och speciellt i kontaktytan mellan social- och hälsovården och tillväxttjänsterna. Samarbetet mellan å ena sidan NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna och å andra sidan de regionala aktörerna, kommunerna i regionen och social- och hälsovårdssektorn har effektiviserats.

Marknadsdialogen har ökat. De tjänsteproducenter som NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna anlitar i dag är mer beredda att producera nya tjänster. Marknaden är aktivare och mer organiserad. Aktörerna på området har bland annat grundat en förening, Suomen Kasvupalveluiden tuottajat ry.

NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas konkurrensutsättningsfunktion har blivit bättre. Det finns ett större behov av ett gemensamt dataunderlag och en dialog mellan landskapen och de övriga aktörerna inom regionalutveckling och staten. Möjligheterna för utnyttjande av digitalisering vid produktionen av tjänster har ökat.

4.10.5 Jord- och skogsbruksministeriet

Uppgifter inom livsmedels- och naturresurssektorn skulle i samband med vård- och landskapsreformen överföras från statens regionförvaltning och kommunerna till landskapen. Den skulle ha blivit landskapens tredje största uppgiftshelhet på nästan 2 000 årsverken. De uppgifter som skulle flyttas över var uppgifter inom jordbruk och livsmedelsekonomi, landsbygdsutveckling, miljöhälsovård, vattenhushållning och fiskerinäringen. Livsmedels- och naturresurssektorn spelar en viktig roll för både den regionala ekonomin och på riksnivå. Försörjningsberedskap, beredskap och riskhantering samt anpassning till klimatförändringar är också viktiga aspekter i många av sektorns uppgifter.

I regeringens proposition (RP 14/2018 rd) ingick över 70 lagändringar inom livsmedels- och naturresurssektorn och ett par helt nya lagar. Största delen av ändringarna var tekniska förändringar, och därtill föreslog ett antal substansändringar. Då reformen lades ned förföll också två omfattande och länge beredda lagreformer, nämligen förslagen till lag om djurvälstånd (RP 154/2018 rd) och livsmedelslag (RP 262/2018 rd). Beredningen av dessa lagar ska fortsätta under följande regeringsperiod.

Jord- och skogsbruksministeriet ordnade två landskapsturnéer inom ramen för beredningen. Syftet med den första turnén 2017 var att informera landskapens beredningsorganisationer om uppgifterna på livsmedels- och naturresursområdet, de förväntningar som riktades på dem samt förutsättningarna för landskapens skötsel av dessa uppgifter. Den andra turnén 2018 var en omgång simuleringar för livsmedels- och naturresurssektorn inför simuleringarna av samråd enligt 13 § i landskapslagen. Jord- och skogsbruksministeriet deltog också aktivt i de riksomfattande reformarbetsgrupperna och i statsrådets samarbetsteam.

Beredningen av landskapsreformen skedde på jord- och skogsbruksministeriet som tjänstemannaarbete i gott samarbete med de övriga ministerierna, Livsmedelssäkerhetsverket, Landsbygdsverket, Statskontoret, regionförvaltningsverken, NTM-centralerna och kommunerna. Reformen bereddes också i ministeriespecifika helheter av vilka åtta gällde jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Ministeriespecifika helheter	Nuläge
Beredning av Livsmedelsverket	Projektet avslutades den 31 december 2018 och Livsmedelsverket inledde verksamheten den 1 januari 2019. Trots att inrättandet av Livsmedelsverket inte var direkt kopplat till beredningen av landskapsreformen rapporterades beredningen av Livsmedelsverket som en del av förändringsprogrammen för att på så sätt garantera informationsgången.
Beredning av verksamhetssätten och processerna för interaktionen mellan jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde och landskapen	Etablering av nätverk och mer information om andra sektors uppgifter ger goda förutsättningar för vidare utveckling av samarbetet inom statsrådet.
Utbildning för uppgifter som utbetalande organ, anvisningar och planering av ackrediteringsprocessen	Projektet slogs samman den 1 januari 2019. Aktörer inom den regionala och lokala förvaltningen får mer information om processen för det riksomfattande tillsynsprogrammet och utbetalande organ via Livsmedelsverkets extranet Pikantti. Livsmedelsverket har tillsatt en intern arbetsgrupp för att se över processen för det riksomfattande tillsynsprogrammet samt för styrningen och interaktionen mellan Livsmedelsverket och landskapen.
Utbildning, anvisningar och rapportering gällande beredningen av och processen för tillsynsplanerna för livsmedelssäkerhedskedjan	
Beredning av landskapens samarbete inom avrinningsområden beträffande uppgifter inom fiskerinäringen och vattenhushållning	Slutrapporten om utredningen av landskapens samarbete inom vatten- och fiskerihushållning, som gjordes på uppdrag av landskapsförbundens direktörer och NTM-centralernas överdirektörer, beskriver utförligt varför uppgifterna inom vattenhushållning bör skötas per avrinningsområde. Rapporten kan delvis användas vid organiseringen av NTM-centralernas uppgifter.

Ministeriespecifika helheter	Nuläge
Utveckling av informationstjänster och informationssystem för livsmedels- och naturresursuppgifter som stöd för landskapens skötsel av uppgifterna	Projektet för framtagning och spridning av information om vattenhushållning har framskridit enligt plan. För informationsspridning har man lanserat en testversion av en ny webbtjänst (på finska) för vatteninformation (vesi.fi). Arbetet för att sammanställa data har inletts och en projektledare har utsetts. Inget onödigt arbete har gjorts eftersom man avvaktat med integrationen med landskapen. Integrationen av informationssystemen inom livsmedels- och naturresurssektorn med landskapen bereddes i samband med Vimanas projekt för statens informationssystem. De första pilottesterna med integrering av systemen med Vimanas dataväxel skulle göras i april 2019. Mängden onödigt arbete var minimal eftersom man inte hann börja med testerna. De integrationer som behövs bland annat till NTM-centralernas system kommer i den utsträckning det är möjligt att främjas med annan finansiering, vilket underlättar förberedelserna inför eventuella följande steg.
Beredning av överföring av vattenrättsliga tillstånd, avtal och vattenbyggnadsegendom i anslutning till vattendragsprojekt	Informationen om NTM-centralernas vattenbyggnadsegendom, vattenrättsliga tillstånd och till dem anknypande privaträttsliga avtal sammanställdes och kontrollerades. Digitaliseringen av dokumenten gällande vattenbyggnadsentreprenader inleddes. Dessa projekt är nödvändiga och behövs för skötseln av uppgifterna i framtiden. Lokalcentralen lät göra en utredning om landskapens vattenhushållningstillstånd och Maakuntien tilakeskus Oy:s vattenbyggnadsegendom, som eventuellt kan användas på NTM-centralerna.
Effektivare kommunikation	Projektet ströks från förändringsprogrammen den 31 december 2018, men dess verksamhet fortsatte tills landskapsreformen lades ned. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte en kommunikationsarbetsgrupp som sammanträdde flera gånger och utarbetade bland annat en plan för landskapskommunikation inom ministeriets förvaltningsområde. Gruppen skapade bland annat innehållet för webbplatsen mittlandskap.fi samt för finansministeriets gemensamma Twitter-mallar.

Beredningen präglades av en strävan efter att identifiera och svara på regionernas och invånarnas behov genom förvaltningsövergripande samarbete över sektorsgränserna. Ett av målen för det omfattande servicedesignprojektet var kundorienterad utveckling av landsbygdsutvecklingen, jordbruks- och livsmedelsproduktionen, miljöhälsan och vatten- och fiskehushållningen. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte också i mars 2017 en arbetsgrupp för att utreda alternativa verksamhetssätt inom verksamhetsområdet för ministeriets livsmedelsavdelning i samband landskapsreformen.

Under beredningen framträdde ett tydligt behov av centraliserade informationstjänster och digitalisering. Informationshantering och ledning genom information är ytterst viktiga aspekter både för dem som använder tjänsterna som kunder och för myndighetsverksamheten. I fråga om naturresursuppgifterna konstaterade man att förutsättningarna för skötseln av vattendragshelheterna samt centraliserade informationstjänster måste förbättras. Ett nära samarbete med de övriga ministerierna ökade förståelsen för de andra sektorernas uppgifter, men de andra beredarna hade tidvis svårt att se att tvingande EU-bestämmelser ställer vissa begränsningar gällande bland annat organisationsstrukturen.

Jord- och skogsbruksministeriet borde absolut ha varit med i beredningen av landskaps- och vårdreformens första fas, för att man vid den senare beredningen skulle ha haft exaktare information om innehållet i beredningen av den första fasen.

4.10.6 Kommunikationsministeriet

I de riktlinjer som regeringen drog upp i april 2016 fastställs följande: "Huvudparten av NTM-centralernas uppgifter överförs till landskapen. [...] NTM-centralerna [...] läggs ner, och tjänsterna de ansvarat för överförs till landskapet." I riktlinjerna konstateras att landskapen ska sköta följande uppgifter på trafikområdet: "Den regionala planeringen och ordnandet av kollektivtrafiken samt statsunderstödsuppgifter, liksom även statsunderstödsuppgifter gällande privata vägar. I detta sammanhang görs inga ändringar beträffande ordnandet av de uppgifter som enligt kollektivtrafiklagen tillhör kommunerna och deras samarbetsorgan."

På ministeriet bereddes i enlighet med regeringens riktlinjer följande förslag (paragraftexterna och motiveringarna) till utkastet till landskapslag gällande bestämmelserna om överföring av trafikuppgifter till landskapen:

- Landskapets åtaganden enligt 6 § 1 mom. 14 punkten, vilka omfattade huvudsakligen NTM-centralernas uppgifter som trafiksystemets funktion, trafiksäkerheten, den regionala väghållningen, väg- och trafikförhållandena, samarbetet inom markanvändningen och produktionen av data om verksamhetsmiljön för användning i den nationella trafiksystemplaneringen, och 15 punkten om uppgifter i samband med statsunderstöd för enskilda vägar och mobilitetsstyrning.
- Uppgifter som landskapet kan sköta enligt 6 § 2 mom. 1 punkten, vilka omfattar utveckling och ordnande av trafiktjänster på landskapsnivå samt planering och ordnande av offentlig persontrafik liksom uppgifter som gäller statsunderstöd för offentlig persontrafik (med undantag för verksamhet inom verksamhetsområdena för kommunala och regionala myndigheter). Hösten 2017 fogades spårbunden trafik till landskapens uppgiftsområde. Till 2 mom. 2 punkten fogades planering och ordnande av skärgårdstrafiken.

Under beredningen hösten 2016 diskuterades i synnerhet vad som avses med regional väghållning och om trafiklederna ska hållas i statens ägo eller delvis överföras till landskapen. Kommunikationsministeriet tog starkt ställning för att trafiklederna ska hållas i statens ägo med motiveringen att det på så sätt är möjligt att säkerställa ett enhetligt trafiknät och underhållet av det. Beredningen höll med om detta, och ägandet av, ansvaren för och finansieringen av transportnätet hölls kvar hos staten.

Ministeriet deltog också i beredningen av förslaget till finansieringslag och därtill hörande kompletterande proposition (RP 57/2017 rd) i de frågor som gällde trafik. I motiveringarna skrevs in att finansieringen till trafiken skulle delas in i särskild finansiering och allmän finansiering. Största delen av trafikfinansieringen skulle vara särskild finansiering (väghållning, köp beträffande flygtrafiken, understöd till enskilda vägarnas vajerfärjor och färjplatser samt skärgårdstrafiken). Den allmänna finansiering var avsedd för utveckling, ordnande och köp beträffande offentlig persontrafik, bidrag till flygplatser, mobilitetsstyrning och understöd till enskilda vägar.

Överföringen av uppgifter och personer inom skärgårdstrafiken skrevs in i den andra regeringspropositionen till landskapslag (RP 14/2018 rd). I övrigt skrevs förslagen om överföring av uppgifter, egendom och personer inom trafik separat in i en regeringsproposition, först (RP 45/2018 rd) och efter justeringen av tidsplanen för genomförandet av landskapsreformen sommaren 2018 i en separat proposition (RP 289/2018 rd). Praktiskt taget alla ändringar på trafikområdet genomfördes i den separata regeringsproposition, varigenom man ville säkerställa att landskapsreformen blir av.

Målet för landskapsreformen på kommunikationsministeriets förvaltningsområde var att i alla lösningar se till transportnätets sammanhållning samt att transportnätets finansiering, ägande och styrning hålls kvar på ministeriets förvaltningsområde. Dessutom ville man säkerställa att de uppgifter som överförs till landskapen även i framtiden skulle skötas enligt lagstadgade krav och med beaktande av kundernas behov.

Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde gällde den planerade reformen huvudsakligen närings-, trafik- och miljöcentralernas trafikrelaterade uppgifter och personalen för dem. Samtidigt med beredningen av landskapsreformen genomfördes på kommunikationsministeriets förvaltningsområde en ämbetsverksreform med vissa samband till de uppgifter och den personal som skulle överföras vid landskapsreformen. De planerade och genomförda överföringarna av årsverken beskrivs nedan.

Största delen av NTM-centralernas trafikrelaterade uppgifter skulle överföras till landskapen (325 åv). Dessutom skulle riksomfattande trafikuppgifter (ca 100 åv) överföras till kommunikationsministeriets förvaltningsområde/trafikledningsbolag i januari 2021. Näringslivstillstånden i trafiken övertogs av Trafiksäkerhetsverket (25 åv, juli 2018) då lagen om transportservice trädde i kraft

Genomförandet på kommunikationsministeriet understöddes först av en ad hoc-arbetsgrupp som fick officiell status hösten 2017. I slutet av 2017 tillsatte kommunikationsministeriet också en samordningsgrupp för att bereda och samordna genomförandet av landskapsreformen inom förvaltningsområdet. Vid beredningen drog man också nytta av de månatliga mötena med direktörerna för ansvarsområdet för trafik på NTM-centralerna. På

mötena kunde man utbyta synpunkter och höra hur beredningen framskred i landskapen. De viktigaste beredningshelterna för ministeriet och förvaltningsområdet var följande:

- Beredning av interaktionen och samarbetet mellan kommunikationsministeriets förvaltningsområde och landskapen
- Planering av trafiksystemet
- Beredning av väghållningsavtal
- Stöd till landskapen för beredning av trafikuppgifter och beredskap
- Medverkan av experter från ministeriet i arbetsgrupper som tillsatts för beredning av landskapsreformen

Med tanke på genomförandet var det problematiskt att reformen drog ut på tiden, vilket orsakade osäkerhet bland personalen inom NTM-centralernas ansvarsområde för trafik och avspeglades delvis på upprättandet av väghållningsområden. Detta orsakade oro om huruvida den personal som enligt planerna skulle flyttas över till landskapen var tillräcklig när verksamheten skulle köra igång.

Slutsatser

En mycket positiv aspekt i reformen var att landskapen skulle ha fått möjlighet att planera och ordna trafiktjänster för skärgårdstrafiken, väg- och järnvägstrafiken samt köptjänster för flygtrafiken och finansieringen av flygplatser. Dessa befogenheter skulle ha fört verksamheten och beslutsfattandet närmare invånarna i landskapen. Landskapen skulle ha haft möjlighet att inverka på utvecklingen av trafiktjänsterna och integreringen av dem i landskapets trafiksystemplan.

Inom väghållningen skulle befogenheterna, ägandet och finansieringen ha hållits hos staten. Avtalsarrangemangen gällande väghållning skulle ha krävt nära samarbete av landskapen, speciellt då det skulle inrättas högst nio väghållningsområden. Dessa avtalsarrangemang skulle ha krävt tilläggsresurser från staten (Trafikledsverket) och landskapen, eftersom landskapsreformen skulle ha splittrat skötseln av väghållningsuppgifterna. Den personal som skulle flyttas över för trafikuppgifter skulle eventuellt inte ha räckt till ens för landskapets egna trafikuppgifter.

De regionala aktörernas bristande förtroende för landskapets blivande beslutsfattares förmåga att tilldela finansieringen, till exempel till enskilda vägarnas färjplatser eller köp inom flygtrafiken, ledde till att anslag som enligt planerna skulle tilldelas som allmän finansiering ändrades till särskild finansiering. Detta skulle ha gett upphov till ett förvirrande system för trafikfinansieringen.

Med tanke på trafikledshållning som är fungerande på riksnivå och har regional närvaro vore den bästa lösningen att slå ihop väghållningsuppgifterna, vilka för närvarande sköts av NTM-centralernas ansvarsområde för trafik, till Trafikledsverket. Jämfört med den nuvarande organisationen skulle man kunna bättre svara mot kraven i omvärlden och kundernas förväntningar, säkerställa enhetlig väghållning för kunderna och serviceleverantörerna samt förbättra kompetensen och tillgången på tillräckliga personresurser. Detta skulle dessutom effektivisera användningen av väghållningsanslagen. Styrkorna i den nuvarande modellen med NTM-centraler skulle bevaras genom regional närvaro och nätverk.

4.10.7 Miljöministeriet

I inledningsskedet skedde beredningen av landskaps- och vårdreformen på miljöministeriet enligt regeringens riktlinjer av april 2016 som fastställde följande om uppgifterna på miljöområdet:

”Miljöförvaltningens tillstånd, miljötillsynen och naturskyddet blir statens uppgifter och samlas från NTM-centralerna och regionförvaltningsverken till statens nya riksomfattande regionförvaltningsverk, medan vatten- och havsskyddet flyttas till landskapen. Därmed sköter landskapen uppgifter som fastställts för dem inom följande branscher: områdesanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, användning och vård av vattenresurserna samt vatten- och havsvård. Dessutom är det landskapens uppgift att producera och sprida information om miljön samt förbättra miljömedvetenheten och utföra miljö-, vattenförsörjnings- och vattendragsarbeten.”

I fortsättningen skulle de tre förvaltningsnivåerna, det vill säga kommunerna, landskapen och staten, ha ansvarat för miljöuppgifter enligt sina respektive roller. Kommunerna skulle sköta uppgifter för lokal delaktighet och livskraft samt miljötillstånd med mindre omfattning, landskapen skulle hantera alla uppgifter och tjänster för utveckling och främjande av regionen, och staten skulle ta hand om de tillstånds- och tillsynsuppgifter som gäller rättsprövning, laglighetskontroll och bevakning av allmänt intresse. Statens uppgifter skulle koncentreras till den nya myndigheten Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Landskapen skulle överta miljöuppgifter från både landskapsförbunden och NTM-centralerna.

Ministergruppen för reformen ändrade i december 2016 och 2017 riktlinjerna gällande uppgiftsfördelningen i fråga om ordnandet av uppgifter för främjande av naturskydd och bevakning av allmänt intresse. Beredningen och genomförandet av reformen försvårades av att reformens införande sköts upp och tidsplanen ändrades. Ursprungligen skulle landskapen och Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet inleda verksamheten 2019, och enligt regeringens sista riktlinjer skulle de ha startat 2021.

Miljöministeriet beredde i enlighet med regeringens riktlinjer följande förslag (paragraftexterna och motiveringarna) till utkastet till landskapslag gällande bestämmelserna om överföring av miljöuppgifter:

Landskapens miljöuppgifter skulle omfatta planering av landskapet samt landskapsplanläggning, främjande av planeringen av kommunernas områdesanvändning och byggnadsväsendet, främjande av skyddet av naturens mångfald och vården av kulturmiljön, vatten- och havsskydd, ordnande och genomförande av vatten- och havsvård samt havs-områdesplanering, produktion av miljöinformation och förbättrande av miljömedvetenheten. Dessutom skulle landskapen ha övertagit sådana uppgifter att ordna byggnadstillsynen och miljöväsendet som överförts från kommunerna till landskapet genom avtal mellan landskapet och alla kommunerna på dess område som kommunerna har anvisat landskapet finansiering för att sköta.

Utöver lagberedningen deltog experter från ministeriet i olika arbetsgrupper som tillsatts inom statsrådet för beredning av landskapsreformen och inrättande av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Man utarbetade bland annat beskrivningar av landskapens miljöuppgifter och miljötjänster och deras kunder samt olika servicebeskrivningar av tjänsterna. IKT-systemarbetet tilldelades mer resurser och kontaktytorna mellan kommun/landskap/staten sågs över. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten bereddes i samarbete med de övriga styrande instanserna. Personalöverflyttningarna och anslagsfördelningen utreddes. Dessutom tilldelades resurser till statsrådets gemensamma kommunikation om reformen.

Miljöministeriets egna förändringsprogram vid reformen omfattade bland annat ett lagstiftningsprojekt om ett enda serviceställe, projekten för miljöuppgifterna hos Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet, projekten för landskapens miljöuppgifter och produktionen av miljöinformation i landskapen. I projekthelheterna tog man i samarbete med personalen inom hela miljöförvaltningen fram arbetsformer och rutiner för den nya förvaltningsstrukturen samt nya samarbetsformer för skötseln av uppgifterna. Utvecklingsprojekten riktades gärna så att resultaten av dem kan utnyttjas smidigt oavsett utfallet av landskaps- och vårdreformen.

Landskapsreformen var inom miljöministeriets förvaltningsområde kopplad till flera strukturella ändringar med vilka man ville generera betydande mervärde jämfört med nuläget för invånarna, miljön, de berörda parterna och näringslivet i regionerna. Målet var att en enda riksomfattande myndighet skulle handha alla centrala miljötillstånd, inklusive kontroller i förväg och i efterhand, i stället för nuvarande fyra regionförvaltningsmyndigheter och tretton NTM-centraler. Reformen behövs fortfarande och skulle betydligt effektivisera behandlingen och kontrollen av miljötillstånd.

Genom att integrera landskapens miljöuppgifter i landskapens övriga uppgifter ville man generera mervärde med miljökompetens i det sektorsövergripande landskapets uppgifter. Målet med avseende på miljöuppgifterna var att skapa en handlingsmodell där kommunerna, landskapen och staten i samarbete skulle ha ansvaret för god miljöstatus.

På miljöministeriet organiserades beredningen i två team, nämligen samordningsteamet för reformen och lagstiftningsteamet. Under beredningen deltog närmare 40 personer från ministeriet i beredningen under olika långa perioder, och dessutom hölls hela personalen a jour med hjälp av intern kommunikation. Tjänstemän från ministeriet deltog i landskapsturnéerna tillsammans med de andra ministerierna. Miljöministeriet ordnade flera samrådsmöten och workshopar i regionerna för att främja beredningsarbetet. Skriftligt material togs fram för att definiera och utveckla landskapens uppgifter. I projekt för utveckling av styrningen förberedde man ändringarna i behörigheter och uppgifter genom bland annat framtagning av verksamhetsmodeller.

För hela miljöförvaltningens del bereddes reformen av en särskild samordningsgrupp. Gruppen leddes av kanslichefen och dess medlemmar representerade miljöministeriet, NTM-centralerna och regionförvaltningsverken. I gruppen ingick också en representant för personalen. För de anställda inom miljöförvaltningen ordnades också flera videokonferenser där de informerades om reformens framskridande. Reformens framskridande behandlades också regelbundet på direktörskonferenserna för NTM-centralernas och regionförvaltningsverkens miljödirektörer och i uppgiftsspecifika förhandlingar.

4.10.8 Undervisnings- och kulturministeriet

Undervisnings- och kulturministeriet utarbetade förändringsprogrammet för sitt förvaltningsområde, som omfattade de största ändringarna, viktigaste innehållet och genomförandet vid landskaps- och vårdreformen. Till de viktigaste innehållen vid beredning av reformen hörde regionutveckling och tillväxttjänster, förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens, främjande av kulturen, proaktivitet, motionsråd-givning och ungdomsverkstäder, elevvård, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet samt kontaktpunkterna med programmet för utveckling av barn- och familjetjänster. Reformen bereddes på ministeriet som tjänstemannaarbete utan separat finansiering, med undantag förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovationer och kompetens som tilldelades anslag för beredning av landskaps- och vårdreformen under finansministeriets budgetmoment (28.70.05).

Undervisnings- och kulturministeriet deltog i lagberedningen inom ramen för beredningen av det första och andra lagpaketet för landskapsreformen. Till de viktigaste innehållen vid beredningen inom undervisnings- och kulturministeriets sektor hörde (i enlighet med 6 § i landskapslagen) regionutveckling och tillväxttjänster, främjande av kulturen

(kreativ ekonomi), proaktivitet, motionsrådgivning och beredning av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Den sektorsövergripande lagberedningen stödde målsättningen för reformen och bidrog till samarbetet inom statsrådet.

Undervisnings- och kulturministeriet beredde genomförandet inom sin sektor genom att delta i ledningsgruppen för reformen, uppföljningsgruppen och statsrådets förändringsprogram. Utöver beredningen av förändringsprogrammet på undervisnings- och kulturministeriets sektor deltog experter från ministeriet också i beredningen av programmet för landskapsinformation, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet och förändringsprogrammet för regional utveckling. Beredningen av förändringsprogrammet för forskning, utveckling, innovation och kompetens skedde under undervisnings- och kulturministeriets ledning. Ministeriet deltog även i beredningen av den statsrådsgemensamma styrningen. Resultaten av arbetet presenterades i en kolumn. Resultaten av arbetet presenterades i ett blogginlägg på <https://bit.ly/2Jwh7cY>.

Undervisnings- och kulturministeriet deltog i kommunikationen om reformen på statsrådsnivå och effektiviserade fungerande och tillförlitliga kommunikationsprocesser. Ministeriet spred aktuell information med hjälp av ministeriets egna kommunikationskanaler, inklusive ministeriets webbplats och plattformar på sociala medier, presentationer samt meddelanden och nyheter.

Undervisnings- och kulturministeriet lanserade i februari 2018 ett projekt inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (Landskapsreformen och nya samarbetsstrukturer för att främja bildning och välfärd). Projektet genomfördes av ett konsortium bestående av MDI Oy och region- och kommunforskningscentralen Spatia vid Östra Finlands universitet. I projektet granskade man vilka samarbetsstrukturer och funktioner för utbildning och kultur som landskapsreformen ger upphov till. Projektet resulterade i konkreta samarbetsmodeller för bland annat elevvården, idrotts- och kulturverksamheten samt Navigatortjänsterna för unga. Enligt resultaten av projektet är en gemensam strategisk syn, förtroende mellan tjänsteproducenterna och samarbete en förutsättning för att kunderna ska smidigt få tillgång till tjänster i kontaktytorna mellan bildningstjänster och social- och hälsovårdstjänster i den nya landskapsstrukturen. Smidiga tjänster förutsätter gott ledarskap och att serviceproducenterna har kapacitet till förändring, att gränserna mellan sektorerna suddas ut och uppgifter fördelas på ett nytt sätt samt också gemensamma datasystem. För att servicen ska fungera på kontaktytorna ska ledarna förbinda sig att i samarbete främja en verksamhetsmodell och tjänster för samarbete. De politiska beslutsfattarna och tjänstemännen ska ha en gemensam syn på hur tjänsterna ska samordnas. Det behövs också administrativa strukturer som stödjer gemensamma utvecklingsinsatser och omsättande av ord i handling. För smidigare samarbete måste informationsgången mellan experter på olika områden bli bättre. Dessutom behövs det utbildning. Det är viktigt att man lär sig att arbeta i nätverk och dra nytta att kompetensen hos experter

på olika områden. En multiprofessionell verksamhetsmiljö sätter de traditionella arbetssätten på prov. Man blir tvungen att samarbeta med personer med varierande utbildningsbakgrund och från olika verksamhetskulturer. Interaktionen mellan aktörer ökar bland annat på gemensamma serviceställen. Serviceintegration och nya arbetssätt kan i vissa fall trygga sådana tjänster som är hotade på grund av ekonomiska orsaker.

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte i mars 2017 en arbetsgrupp för bildningskommuner. Gruppen förutsåg reformens effekter, kartlade utmaningar för utvecklingen, lade fram förslag till utveckling av kommunernas och landskapens samarbete samt till utveckling av barns och ungas ställning och delaktighet. Efter att landskaps- och vårdreformen lades ned fortsätter beredningen av åtgärder inom ramen för den övriga nationella beredningen.

Ministeriets arbetsgrupp för förändringsprogram, som inrättats som stöd för beredningen, utgjorde en utmärkt samlande plattform för reformarbetet och ett verktyg för styrningen och beredningen av reformen. På ministeriet har parallellt med reformen genomförts en process för införande av ett kvalitetssystem enligt

CAF, och det var möjligt att få ut synergieffekter av beredningarna. Sedan januari 2017 har ministeriets gemensamma grupp för regionala ärenden berett för ministeriets ledning de regionala frågor i landskaps- och vårdreformen som kräver ministeriets ställningstagande. Gruppen utvecklades till en viktig plattform för beredningen av reformen på ministeriet. Reformen var i hög grad sektorsövergripande, och det behövdes inte bara inom statsrådet utan också mellan ministeriets avdelningar. I gruppen för regionala ärenden ingår representanter för ministeriets samtliga avdelningar, vilket säkerställde en fungerande struktur för beredningen på ministeriet. Det sektorsövergripande arbetet i gruppen spelade en viktig roll speciellt i beredningen av första och andra landskapslagpaketet. Gruppen skötte den samordnade beredningen av ministeriets utlåtanden gällande landskaps- och vårdreformen. Dessutom beredde gruppen ministeriets förändringsprogram i landskaps- och vårdreformen.

På statsrådsnivå bör man med fördel även i framtiden främja strukturer, resurser och modeller för samarbete vid motsvarande genomförande av målsättningar enligt regeringsprogrammet. Dessutom ska man i framtiden ägna uppmärksamhet åt framtagning av substansinformation om reformen och ledning genom information samt bygga upp fungerande processer och strukturer samt tilldela tillräckliga resurser för det.

4.11 Kommunikation

Landskaps- och vårdreformen var ett reformprojekt av historiska proportioner och beredningen av det påverkade en bred krets av intressenter. På grund av reformens betydande effekt på samhället, den offentliga förvaltningen och tjänsterna var det viktigt att beredningen skedde öppet från första början. Denna öppenhet krävde välplanerad kommunikation via flera kanaler, smidig informationsgång och interaktion mellan aktörerna.

Teman i reformen var kopplade till förvaltningen och dessutom framför allt till basservicen, som social- och hälsovården och sysselsättningstjänster. Därför var det viktigt att kommunikationen till olika målgrupper var effektiv och anpassad också till medborgarna. De viktigaste målgrupperna för kommunikationen var de experter som beredde reformen, beslutsfattarna, medierna och medborgarna samt de anställda som skulle flyttas över till landskapen.

4.11.1 Principerna och målen för kommunikationen

De styrande principerna för kommunikationen om landskaps- och vårdreformen var öppenhet, tillförlitlighet, begriplighet, jämlikhet, snabbhet, interaktion och serviceanda.

Målen för kommunikationen var att

- mångsidigt kommunicera om målen för, motiveringarna till och konsekvenserna av reformen
- säkerställa att landskapens aktörer och övriga intressenter hade behövlig och aktuell information om hur beredningen framskred
- förmedla tillräcklig information om förändringarna till den personal som skulle övergå till landskapens tjänst
- stödja växelverkan, spridande av god praxis och personalens delaktighet i samband med beredningen
- säkerställa att människorna hade tillräcklig information om hur reformen inverkade på deras tjänster.

4.11.2 Organisering av den nationella kommunikationen

Den nationella kommunikationen om landskaps- och vårdreformen genomfördes planligt i nära samarbete mellan ministeriernas högsta tjänstemannaledning och de politiska beslutsfattarna. Ett förtroendefullt och nära samarbete med den högsta ledningen var en förutsättning för lyckad kommunikation.

Beredningen av kommunikationen organiserades enligt ministeriernas ansvarsfördelning. Fram till sommaren 2017 leddes reformen av social- och hälsovårdsministeriet. De största förändringarna och därmed också kommunikationen fokuserades på social- och hälsovårdslagstiftningen. I takt med att genomförandet och beredningen framskred i landskapen gavs finansministeriet uppgiften att ansvara för samordningen av och kommunikationen om genomförandet från och med sommaren 2017. Då slogs de separata kommunikationsgrupperna samman och samtidigt utarbetades den första gemensamma kommunikationsplanen. Beredningen på ministerierna liksom också kommunikationssamarbetet mellan social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen intensifierades och effektiviserades.

Utöver finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet ansvarade också arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet för kommunikationen på sina respektive ansvarsområden. Även bland annat landskapens servicecenter och många aktörer inom statsförvaltningen informerade också om reformen.

Kommunikationen om reformen samordnades genom en gemensam kommunikationsstrategi vintern 2017–2018. Strategin var indelad i två understrategier för landskapsreformen respektive social- och hälsovårdsreformen. Reformen hade också en gemensam visuell profil och vissa gemensamma grundbudskap.

4.11.3 Nätverksarbete med landskapen

Kommunikationen om reformen planerades och genomfördes i flera olika nätverk. Det väsentliga var att samordna ministeriernas, landskapens och andra organisationers kommunikationsåtgärder samt utbyta information och idéer om bästa praxis.

Från och med hösten 2017 leddes den nationella kommunikationen om landskaps- och vårdreformen av en nationell kommunikationsgrupp. Landskapens kommunikationsnätverk fungerade som ett diskussionsforum och som stöd för landskapens kommunikationsplanering. Samarbetet mellan ministerierna samordnades via ett redaktionsråd.

Under reformen byggdes upp samarbetsstrukturer för planeringen och samordningen av den nationella och regionala kommunikationen och utvecklingen av kommunikationsexperternas kompetens. I de gemensamma nätverken diskuterade man bland annat kommunikationen till medborgarna och personalen, organiseringen av landskapens kommunikationsfunktion, skapande av landskapens varumärkesprofil och språket i kommunikationen till invånarna. Viktiga projekt med tanke på arbetet i landskapen var Utveckling av landskapens webbplatstjänster och Gemensamt webbinnehåll för landskapen, i vilka man skapade ett koncept för landskapets webbtjänst och tog fram innehåll för

kommunikationen på webben. Nätverken samarbetade också med att ta fram olika rekommendationer för landskapens kommunikation.

4.11.4 Kommunikationskanaler

Den viktigaste kanalen för nationell kommunikation var från och med 2015 webbplatsen Regionreformen.fi som riktade sig speciellt till experter och dem som beredde reformen. På webbplatsen publicerades allt material om beredningen av reformen, som meddelanden, kolumner, mötespromemorior och annat bakgrundsmaterial. Ministerierna kommunicerade också via sina kanaler. För information till medborgarna lanserades våren 2018 webbplatsen Mittlandskap.fi. På webbplatsen fanns också ett informationspaket för beslutsfattarna om landskapens åtaganden och roller. De viktigaste regionala informationskanalerna var landskapens förändringsorganisationers webbplatser.

En stor del av kommunikationen skedde med hjälp av sociala medier (Twitter, Facebook, Youtube) och visualisering av informationen. Ett nyhetsbrev om reformen publicerades regelbundet varannan vecka. Dessutom ordnades många nationella och regionala evenemang för medierna och intressenterna. Projektansvariga gav otaliga intervjuer till medierna och kommunikationsexperterna bistod redaktörer och journalister.

Finansministeriet publicerade också regelbundet videomaterial via LandskapsTV.

4.11.5 Slutsatser

Landskaps- och vårdreformen var ett omfattande projekt om vilket det producerades mycket information för olika kommunikationskanaler. Förmodligen har inte informationen om något tidigare regeringsprojekt varit lika gedigen, mångsidig och omfattande som om regeringen Sipiläs landskaps- och vårdreform.

Separationen mellan social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen i det inledande skedet avspeglades på planeringen och genomförandet av kommunikationen. Reformens omfattning och konsekvenser var så vidsträckta att det ur kommunikationsperspektivet var svårt att uppfatta den som en helhet. Kommunikationen om reformen var delvis uppdelad i kommunikation om social- och hälsovårdsreformen respektive landskapsreformen. Efter att ledningsansvaret förtydligades och samarbetet effektiviserades hösten 2017 började man planera kommunikationen tillsammans. Detta gav en tydligare helhetsbild och förbättrade informationsgången mellan aktörerna.

Förändringarna i de politiska riktlinjerna och tidsplanerna under regeringsperioden orsakade problem för kommunikationsarbetet. Ändringarna i reformens inriktning gjorde det svårt att klargöra målsättningarna och helhetsbilden och att planera kommunikationen.

Även i den allmänna debatten nämndes hur svårt det är att få en bild av reformen. För kommunikationen och samordningen av den reserverades inte tillräckliga resurser i början av projektet. På ministerierna tilldelades rimliga ekonomiska resurser och personresurser för kommunikation först halvvägs genom regeringsperioden. Landskapen hade i genomsnitt tilldelat knappa resurser för kommunikationen genom hela projektet.

Till de bästa prestationerna inom beredningen av kommunikationen hörde kommunikationsexperternas goda nätverkssamarbete på olika forum. Under beredningen lyckades man samla ihop en exceptionellt stor grupp nationella och regionala kommunikatörer från den offentliga sektorn. Nätverken och arbetet i dem kan utnyttjas också för att utveckla kommunikationen i de befintliga strukturerna. Vid eventuella motsvarande, omfattande projekt i framtiden bör man med fördel satsa på nätverkssamarbete redan i början och se till att olika organisationer får delta i planeringen av kommunikationen.

Landskaps- och vårdreformens omfattning, samhällseliga pregnans och kopplingarna till tjänster i medborgarnas vardag gjorde den till ett exceptionellt regeringsprojekt. Att planera och genomföra kommunikationen till medborgarna om ett så stort projekt var ett nytt verksamhetsområde för ministerierna. Vid motsvarande projekt i framtiden bör man särskilt se till att kommunikationen till medborgarna och innehållets begriplighet står i fokus ända från början och att kommunikationen från början leds från den organisation som leder själva projektet.

4.12 Projekt för landskaps- och vårdreformen inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Inom ramen för genomförandet av statsrådets forskningsplan för 2017 inleddes en forskningshelhet för att stödja beredningen av landskaps- och vårdreformen.

Projekten inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet är tväradministrativa och relativt omfattande helheter på 1–2 år. Resultaten från projekten används som stöd för beslutsfattandet, antingen genom att analysera tidigare politiska åtgärder eller förutse framtida behov. Oftast är det fråga om horisontella informationsbehov som inte kan finansieras på annat sätt (t.ex. genom spetsprojekten). Årligen används 9–10 miljoner euro på projekten inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. Projekten styrs av styrgrupper av representanter för olika ministerier.

Den mest omfattande utredningshelheten för beredningen av landskaps- och vårdreformen bestod av tre delprojekt. Dessa var A) Genomförande av vård- och landskapsreformen, B) Strukturer, verksamhetsmodeller och styrmetoder för samarbetet inom vård- och

landskapstjänster och C) Landskapens styrmodeller. Projekten genomfördes av ett konsortium som leddes av konsultbyrån för regionutveckling MDI och där också Frisky & Anjoy Oy och NHG Consulting Oy deltog.

Målet för delprojekt A var att kontinuerligt uppdatera lägesbilden av genomförandet av reformen och att framställa information som omedelbart kan utnyttjas i förberedelserna för genomförandet av reformen såväl i regionerna som nationellt. Forskningen var till sin karaktär en utvecklande studie. Forskningsteamet deltog under projektet i beredningen av reformen genom att sammanställa och uppdatera en lägesbild av beredningen i landskapen. Projektets mellanrapport publicerades i november 2017. Innehållet i rapporten fokuserade på det första skedet av förberedelserna inför reformen före slutet av juni 2017. Forskarna lade också fram slutsatser och utvecklingsförslag för noggrannare inriktning av genomförandet och den fortsatta beredningen av reformen. Projektets slutrapport publicerades i april 2019. I rapporten sammanfattades erfarenheter och synpunkter av experter som deltagit i beredningen om beredningen och framskridandet av landskaps- och vårdreformen. Forskarna lade också fram slutledningar och lärdomar som med fördel bör beaktas i planeringen och beredningen av framtida reformer.

Målet för delprojekt B var att skapa en helhetsbild av landskapens och kommunernas beredning av modellen med flera producenter och av samarbetet i kontaktytor. Utredningen var dels en nulägeskartläggning, dels en utvecklande studie i syfte att utifrån vissa kundgrupper fastställa allmängiltiga processer för samarbetet i kontaktytor. Samtidigt ville man ta fram praktiskt och omedelbart användbart material för beredningen av reformen. Utredningen publicerades i april 2018. I den redogjordes för samsynsstrukturer i tjänster för långtidsarbetslösa, långtidssjuka och invandrare.

Målet var att identifiera förutsättningar, hinder, möjligheter och hot beträffande olika genomförandeformer för modellen med flera producenter och samarbetet i kontaktytor. Forskarna lade också fram slutledningar och synpunkter som stöd till utvecklingen av samarbetet mellan olika aktörer och en lyckad serviceintegration.

Målet för delprojekt C var att utreda hur landskapets styrmodell ska struktureras så att tjänsteanordnaren på bästa möjliga sätt kan styra produktionen enligt sina egna mål. Utredningen publicerades i april 2018. I den redogjordes för praktiska erfarenheter av olika styrmodeller utifrån litteratur, expertintervjuer och enkäter och gjordes en bedömning av hur olika styrmodeller kan bidra till uppnåendet av målen för vård- och landskapsreformen ur anordnarens perspektiv. Utredningen bestod av två delar, av vilka den första fokuserade på styrmodeller för serviceproduktionen och den andra granskade behoven av fastighets- och IKT-investeringar samt olika alternativ för styrningen av fastighetsinvesteringar.

Som stöd för beredningen av landskaps- och vårdreformen inleddes flera betydande och omfattande forsknings- och utredningsprojekt. De presenterades i tabellen nedan.

Projektets rubrik	Allokerad finansiering	Ansvarig tjänsteman
Strukturer för främjande av social välfärd i landskaps- och vårdreformen	200 000 € 1/2019–10/2020	Eveliina Pöyhönen, social- och hälsovårdsministeriet
Identifiera serviceintensiva kunder: vad fungerar, under vilka omsättningsomständigheter och för vilka kundgrupper?	298 565 € 2/2019–8/2020	Taina Mäntyranta, social- och hälsovårdsministeriet
Främjande av social välfärd och dess strukturer i landskaps- och vårdreformen	200 000 € 3/2019–10/2020	Eveliina Pöyhönen, social- och hälsovårdsministeriet
Bedömning av effekterna av sektorsövergripande samarbete på tjänster för ungdomssysselsättning	150 000 € 1/2019–1/2020	Janne Savolainen, arbets- och näringsministeriet
Barnbudgetering	150 000 € 1/2019–3/2020	Maria-Kaisa Aula, social- och hälsovårdsministeriet
Uppföljnings-, utvärderings- och prognostiseringsmodell för den regionala beredskapen och säkerhetsplaneringen	149 999 € 3/2019–3/2020	Hanna-Miina Sihvonen, inrikesministeriet
Harmonisering av långtidstjänster för äldre i landskapen	129 981 € 2/2019–12/2019	Tero Tyni, finansministeriet
Effektivitet i styrningen av social- och hälsovårdstjänster och tillväxttjänster	169 922 € 2/2019–12/2019	Kari Hakari, finansministeriet
Utveckling av systemet för ändringssökande på kommunal och landskapsnivå	98 100 € 9/2018–5/2019	Eeva Mäenpää, finansministeriet
Tillgodoseende av kundernas valfrihet och kundvärde i social- och hälsovårdstjänster	189 733 € 2/2018–6/2019	Vuokko Lehtimäki, social- och hälsovårdsministeriet
Modellerna för organisering av landskapen med perspektiv på FoUol inom social- och hälsovården	248 985 € 2/2018–8/2019	Saara Leppinen, social- och hälsovårdsministeriet
Framtidens informationsledning i landskapen	249 848 € 3/2018–5/2019	Päivi Hämäläinen, social- och hälsovårdsministeriet

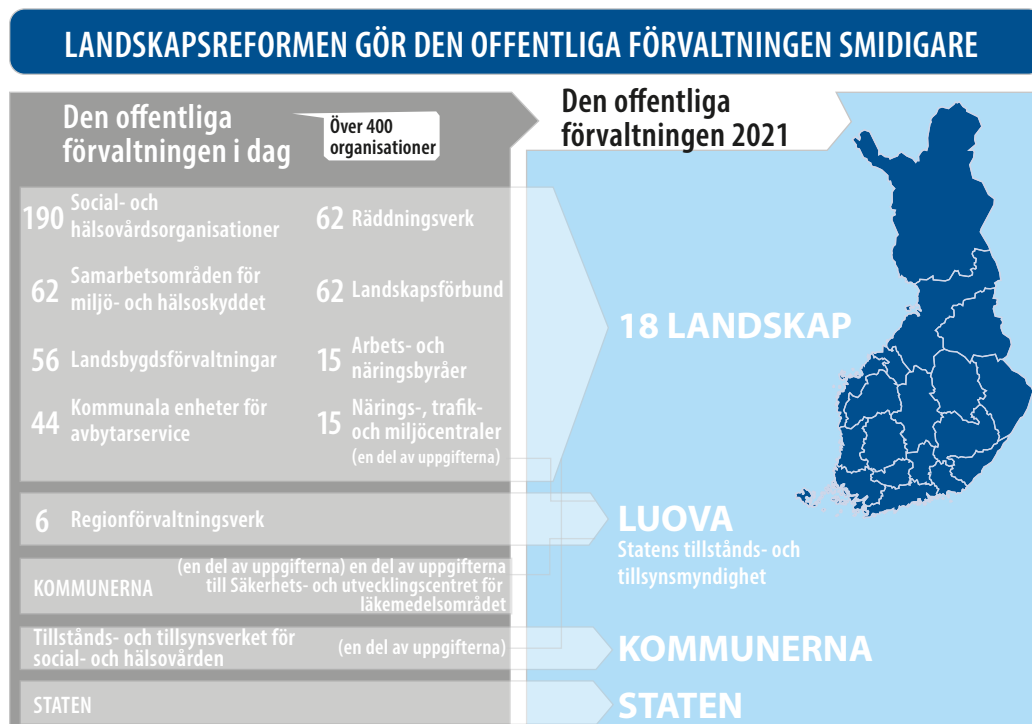
Avslutade projekt
Genomförande av vård- och landskapsreformen (avslutats 4/2019)
Förutsättningarna och möjligheterna för kooperativ och allmännyttiga organisationer inom social- och hälsovårdstjänster (avslutats 2/2019)
Förfaringssätt för strategiska val för forskning och innovation (avslutats 1/2019)
Måltidstjänster för äldre i en föränderlig omvärld (avslutats 12/2018)
Landskapsreformen och nya samarbetsstrukturer för att främja bildning och välfärd (avslutats 9/2018)
Planering av områdesanvändningen och landskapsreformen (avslutats 6/2018)
Optimerad utbildnings- och kompetensreform för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården (avslutats 5/2018)
Klientavgifter inom social- och hälsovården: matchning, effekt och rättvisa (avslutats 4/2018)
Strukturer, verksamhetsmodeller och styrmetoder för samarbetet inom vård- och landskapstjänster (avslutats 4/2018)
Tjänster som främjar barns och ungas hälsa och välfärd som samarbete mellan social-, hälso- och undervisningsväsendet i olika länder (avslutats 4/2018)
Landskapens styrmodeller (avslutats 4/2018)
Boende och boendeservice för äldre och specialgrupper i landskapsmodellen (avslutats 3/2018)
SamSinne (avslutats 2/2018)
Depression bland tonåringar, vårdkedjor i mentalvård och integrerad implementering av evidensbaserad intervention till skolhälsovård (avslutats 2/2018)
Variationen mellan kommuner gällande deras lagstadgade uppgifter efter vård- och landskapsreformen (avslutats 1/2018)
Rehabiliteringsfrämjande verksamhetsmodeller för äldre (avslutats 8/2017)
Omfördelning av arbetet – yrkesutbildade personer och automatik (avslutats 8/2017)
Medborgarnas användning av offentliga tjänster i Finland och i fem jämförelseländer (avslutats 6/2017)
Alternativa lösningar i social- och hälsovårdsreformen (avslutats 5/2017)
Förhandsbedömning av vård- och landskapsreformens konsekvenser för personalen (avslutats 5/2017)
Effektiv tillsyn som en del av social- och hälsovårdsreformen (avslutats 12/2016)
Experimenterande kultur inom den föränderliga social- och hälsovården – praktisk nytta av elektroniska innovationer (avslutats 12/2016)
Framtidsscenarioer som underlag för planeringen och beslutsfattandet inom social- och hälsovården (avslutats 12/2016)
Styrkort för den nya social- och hälsovården (avslutats 12/2016)
Inverkan av integrationen av social- och hälsovårdens tjänster och kundinformationssystem (avslutats 12/2016)
Stöd för social- och hälsovårdsreformen: Den nya social- och hälsovården (avslutats 12/2016)
Effekt, regionsystem, kundorientering och kostnadseffektivitet i regionförvaltningsreformen (avslutats 12/2016)

Mer information om de avslutade projekten finns på

[Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet](#)

5 Beredning av inrättandet av landskapen

I kapitlet om beredningen av inrättandet av landskapen presenteras det arbete som utförts för att genomföra landskaps- och vårdreformen. Landskapens förberedelser inför landskaps- och vårdreformen krävde en beredningsinsats av cirka 750 experter i landskapen. Beredningsarbetet gjordes utifrån antagandet att lagarna träder i kraft och landskapen inrättas i januari 2021. Då reformen lades ned hade landskapen i stort sett den beredskap som de behövde för att inleda verksamheten enligt tidsplanen.



Figur 4. Målen enligt landskapsreformen för den offentliga förvaltningens uppbyggnad.

Beredning av landskapen var ett omfattande uppgiftsfält som bland annat innehöll uppbyggande av en ny administrativ och operativ modell. I beredningen ingick bland annat sammanförande av organisatörsansvar, finansieringsansvar och serviceenheter till 18 förvaltningsapparater på landskapsnivå. Utgångspunkten var att bereda åtgärder så att landskapen från och med den 1 januari 2021 skulle svara för

- social- och hälsovård
- räddningsväsende
- miljö- och hälsoskydd
- livsmedels- och naturresurstjänster
- regionala utvecklingsuppgifter och uppgifter som gäller främjande av näringarna
- landskapsplanläggning
- främjande av landskapets identitet och kultur
- övriga regionala tjänster som enligt lag ska ordnas av landskapen.



Figur 5. Den planerade arbetsfördelningen inom den offentliga förvaltningen i landskaps- och vårdreformen.

Omfattningen och mångfalden i beredningsarbetet i landskapen avspeglas bäst i landskapens slutrapporter och beredningsdokument. Beredningsarbetet beskrivs i varierande omfattning på landskapsförbundens webbplatser.

I detta kapital har beskrivningarna av genomförandehelheterna avgränsats till en presentation av resultaten och slutledningarna av den begäran om information om beredningen som skickades till landskapen i slutet av mars 2019. Uppgifterna grupperades i fem avsnitt enligt målen för reformen enligt följande:

1. Sektorsövergripande landskap som verkställare av effektiv offentlig förvaltning
2. Invånarnas servicebehov som utgångspunkt för utveckling
3. Invånare och kunder som aktiva aktörer
4. Mångsidig serviceproduktionsstruktur och yrkeskunnig personal
5. Ledning av reformprocessen i landskapet.

5.1 Sektorsövergripande landskap som verkställare av effektiv offentlig förvaltning

5.1.1 Landskapet som anordnare

En av de viktigaste strukturella frågorna i landskaps- och vårdreformen var att skilja på anordnare och producent. Landskapsförvaltningen som anordnare och landskapets af-färsverk som producenter skulle ha kunnat organisera sig på ett sätt som var optimalt för landskapet. Då hade man kunnat på en gång uppnå anordnarens styrka och producentens konkurrenskraft.

Med anordnare avsågs sådan myndighet eller funktion i landskapskoncernen som var separat från produktionen. Anordnaren skulle ha svarat för de uppgifter och medborgarnas rättigheter som ålagts den genom lagar och förordningar samt för användningen och tilldelningen av de medel som anvisats för landskapets uppgifter. Anordnaren skulle svara för hanteringen av invånare och kunder, hanteringen av tjänster (innehåll, kvalitet, tillgång och tillgänglighet, servicekedjor, kundavgifter), hanteringen av producenter (kriterier för producenter, producentersättningar samt ackreditering, styrning och kontroll av producenter) och ekonomin.

Landskapen tillämpade olika lösningar för organiseringen av den politiska ledningen. Till exempel i Birkaland sågs anordnarens styrka uttryckligen som styrkan hos en landskapsfullmäktige som utsetts genom val, och man byggde upp en organisation och

verksamhetsmodell med utskott som understödde denna styrka. I de flesta landskap organiserades beslutsfattandet med nämnder på samma sätt som i kommunerna.

Mellan dessa ytterligheter fanns hybridlösningar som kombinerade verksamhetsmodeller.

Med tanke på systemets funktion ansågs det vara viktigt att anordnaren kan styra produktionen enligt de fastställda strategiska målen. Den starka anordnarens uppgift var att säkerställa att tjänsterna producerades genuint utifrån invånarnas behov oavsett de befintliga produktionssätten eller det rådande marknadsläget. I landskapens beredning utgick man i produktionsstyrningen emellertid inte från styrning genom interna överenskommelser som används i kommunernas beställar-utförar-modeller. I planen ingick många olika slags styrinstrument, men det viktiga ansågs vara en kontinuerlig dialog och gemensam utveckling mellan anordnare och producent. I många landskap ville man också bygga upp en styrningsmodell som var effektbaserad.

En del av landskapen ville se anordnaren som en sammanförare av landskapets samarbetsnätverk och samarbetet i dem, det vill säga som en byggare av ett slags landskapets ekosystem. Dessa landskap förde redan under förberedelseskedet en aktiv dialog med marknaden och andra aktörer. Till exempel i Mellersta Finland planerade man ett "ekosystemavtal" som identifierade de viktigaste aktörerna i ekosystemet, inledde ett planenligt samarbete för etablering av förtroende och samarbetsrutiner mellan aktörerna och skapade samarbetsstrukturer.

Landskapen utarbetade handböcker och planer för organisering av verksamheten samt andra dokument som beskrev landskapets roll som anordnare. Landskapen tog också fram många olika verktyg för anordnarna. Sådana var bland annat modeller för samskapande, beskrivningar av servicekedjor och vårdkedjor, mallar för förhandsbedömning av konsekvenser, effektmätare och modeller för servicehänvisning. Till exempel i Nyland testade man kapaciteten och färdigheterna inom organiseringsfunktionen med simuleringar av olika krävande styrningssituationer, såsom samråd mellan anordnare och affärsverk.

Sätten att avskilja anordnaren och producenten samt hur stor roll denna skillnad gavs berodde på landskapet. En del landskap betonade vikten av skilda funktioner, medan andra helst såg skillnaden som mycket liten. Det gemensamma draget var ändå att det för att reformen skulle lyckas enligt landskapen behövdes en tillräckligt stark och kompetent anordnare som förfogade över de nödvändiga verktygen för informationsbaserad ledning och annan styrning.

5.1.2 Ledning av landskapen genom information

Arbetet och utvecklingsplanerna från utvecklingsprojekten för informationsledning av landskapen och ledning genom information kan åtminstone delvis byggas vidare i de nuvarande kommunerna och samkommunerna. Utvecklingen bör fokuseras på bättre analysfärdigheter (datatillgång, användbarhet, analysmetoder) för prognostisering av användningen av tjänster i framtiden.

En viktig aspekt med tanke på kvaliteten på data är enhetliga metoder för datagenerering, ända från servicetillfället och strukturerad registrering av det.

Ett väsentligt utvecklingsbehov inom operativ ledning genom information anses vara ledning med beaktande av kundens servicekedja. Kundspezifisk och kundorienterad ledning kräver stora mängder kombinerade data om kundens situation, de tjänster som tillhandahålls och kundens väg genom servicekedjan.

I fråga om utveckling av informationsledningen önskas det att de parter som producerar, ordnar och styr tjänsterna har tillgång till nödvändiga data och dessa data ska vara tillgängliga i realtid. Det ska vara möjligt att enkelt och interaktivt visualisera, bearbeta och omgruppera data enligt användarnas behov. Experter bör kunna få information smidigt från andra experter som "konsultation" utan att de behöver till exempel remittera kunder till en annan mottagning.

Ledning genom information kräver samarbete mellan parterna. Man behöver säkerställa att informationen sprids mellan parterna i nätverk. Till exempel information om styrning av producenterna är relevant som underlag för mätare och ersättningsmodeller som används i avtal. Parterna bör oavbrutet och i realtid leverera varandra data om den verksamhet som de leder tillsammans.

För att informationen ska kunna användas smidigt i olika sammanhang behövs det nationell samordning av innehållet i dataspecifikationerna och av underhållet av specifikationerna och de gemensamma datamodellerna, som styrindikatorerna. Eftersom informationsstyrning involverar flera olika it-system och datalager bör detta beaktas speciellt i situationer där kundens servicekedja omfattar flera producenter med olika it-system.

Det finns ett behov av utveckling av IKT-tjänster och plattformar för informationsledning. Servicebehov identifieras inom både underlättande av dataintegrationer (t.ex. datapooler) och sammanställande av dataprodukter (t.ex. välfärdsberättelser, BI-tillämpningar). Dessutom såg man behov för utveckling av verktyg och modeller för analyser och prognoser. Statliga organisationer bör också bli bättre på att göra informationen tillgänglig.

Ledning genom information och utveckling av den förutsätter utveckling av kompetenserna för informationshantering och för användning och analysering av data både lokalt och nationellt.

5.1.3 Landskapsövergripande samarbete

Avsikten var att landskapen skulle bilda fem samarbetsområden inom social- och hälsovården. I praktiken inleddes beredningen och organiserades till beredningsgrupper inom varje samarbetsområde. Till de första konkreta åtgärderna hörde beredning av samarbetsavtal. Det skulle konkret ha främjat samarbetet mellan landskapen och inverkat också på de nationella målen för social- och hälsovården.

Man hann redan bereda de första utkasterna till samarbetsavtal men beredningen avslutades då reformen lades ned. Samarbetet kommer framöver eventuellt att fokusera på de ärenden som man fortfarande kan enas om och på vad som kan uppnås genom samarbete (t.ex. effektiv service, resultat, nya lanseringar och samutveckling). Det etablerade samarbetet inom specialupptagningsområden kommer att fortsätta som hittills och i en del av dessa områden finns det intresse för mer omfattande samarbete.

Lämpliga social- och hälsovårdsuppgifter för samarbetsområdena är bland annat uppgifter som kräver landskapsövergripande centralisering, FoUoLK med universitet och högskolor, gemensamma IKT-projekt, beredskap och tjänster som kräver specialkompetens (t.ex. kompetens- och stödcenter, krävande rehabilitering, prehospital akutsjukvård). Landskapen har dessutom samarbetat med bland annat kollegial utveckling av planer och beskrivningar för beredningen samt konkreta beredningsinsatser inom bland annat tillväxttjänster, ordnande av social- och hälsovårdstjänster och modeller för organisationsverksamheten.

Beredningen av landskapsövergripande samarbete på andra områden än social- och hälsovården axlades huvudsakligen av landskapen själva. Beredningen bromsades upp av att det inte fanns någon lagstiftning. Landskapen ordnade många diskussioner och beredde nya samarbetsformer men få av dem drog upp slutliga riktlinjer eller skapade definitiva lösningar. Beredningens framskridande varierade också väldigt mycket beroende på landskap. Detta berodde på många olika orsaker. I en del landskap påverkades beredningen av samarbetet av att de befintliga gränserna för myndigheternas verksamhetsområden inte var desamma som landskapsgränserna. Till exempel verksamhetsregionen för NTM-centralen i Södra Österbotten omfattar Österbotten samt Södra Österbotten och Mellersta Österbotten, medan å andra sidan NTM-centralen i Österbotten har verksamhet i både Österbotten och Mellersta Österbotten. I en del landskap gjorde åsikterna om samarbetets inriktning det svårt att inleda samarbete med de angränsande landskapen.

I några landskap hade man dessutom berett också andra än social- och hälsovårdens landskapsövergripande uppgifter för genomförande primärt med ett samarbetsområde. Å andra sidan konstaterade en del av landskapen rakt av att samarbetsområdena för NTM-funktioner inte kan vara desamma som för social- och hälsovården. Det fanns också fall där landskapen själva ville sköta en uppgift som tidigare sköts gemensamt.

Nästan alla landskap ville sköta till exempel strukturfondsuppgifterna själva. Vid beredningen av landskapen skulle en del av de riksomfattande uppgifterna ha ålagts landskapen i samband med regionreformen.

Trots att beredningen av det landskapsövergripande samarbetet inom landskapens tjänster till stora delar inte nådde längre än till ett diskussionsstadium, gav den ändå upphov till modeller och avtalsmallar för samarbete. Detta var fallet till exempel för en samarbetsmodell för väghållning mellan Birkaland och Egentliga Tavastland.

5.2 Invånarnas servicebehov som utgångspunkt för utveckling

5.2.1 Fokusändring från korrigerande till proaktiva åtgärder

Landskapen har berett och främjat en ändring av fokus från korrigerande till proaktiva åtgärder främst genom planer för omorganisering av strukturerna för serviceproduktion samt planer för utveckling och förnyande av funktionerna för serviceproduktion.

Landskapen hade många olika slags och delvis sinsemellan avvikande planer och förslag till lösningar, även om det fanns vissa återkommande aspekter. En väsentlig orsak till skillnaderna är skillnaderna i landskapen och deras servicebehov. De viktigaste gemensamma nämnarna var de frågor som omfattades av regeringens spetsprojekt. I en del landskap framhövdes främjande av välfärd och hälsa i de proaktiva tjänsterna.

De väsentligaste resultaten gällande servicestrukturen gällde främst vilka och hurdana tjänster som tillhandahålls som närservice. Med hjälp av segmentering av kundgrupper och regionala utredningar av servicebehovet utarbetades planer för fokusområdena inom landskapet. Till exempel för att kunna svara på servicebehovet hos äldre ansågs det behövas större satsningar på att inkludera tjänster för äldre i tjänsterna i social- och vårdcentralerna eller i närheten av dem. Å andra sidan granskade man också placeringen av affärsverkets verksamhetsställen och deras serviceutbud utifrån behoven i landskapets olika delar och fokuserade eller främjade regionalt sådana tjänster som kunderna hos ett verksamhetsställe behövde mest.

Innehållet i tjänsterna påverkades i hög grad av utvecklingsåtgärderna i spetsprojekten för utveckling av barn- och familjetjänster och för hemvård och närståendevård. Många landskap hade tagit fram planer för införande av en modell för tidigt stöd i barn- och ungdomstjänsterna. I flera landskaps planer avspeglades också det arbete för lättare tjänster i hemmet som genomförts i projektet för hemvård och närståendevård.

Många landskap hade berett en verksamhetsmodell för servicehänvisning som ett sätt att ändra fokusering. Genom tidig servicehänvisning ville man förbättra tidigt ingripande i kundens problem eller hänvisa kunden till rätt service i ett tidigare skede.

En del landskap hade utarbetat planer för utvecklingen av tjänster på basnivå (social- och hälsocentraler, socialtjänster). Några landskap hade dessutom deltagit i Sitras program för utveckling av hälsovårdscentralernas konkurrenskraft. På många ställen försvårades utvecklingen av tjänster av att det var omöjligt att genomföra åtgärder i det kommunbaserade systemet. Med andra ord hade det varit möjligt att vidta nödvändiga och ändamålsenliga åtgärder först efter att landskapen övertagit organiseringsansvaret.

5.2.2 Upplägg av tjänsterna som helheter enligt invånarnas behov

Upplägg av tjänsterna som en helhet av effektiva tjänster som tillhandahålls i tid sågs som ett viktigt strategiskt val. Därför var det ett av de viktigaste utvecklingsfrågorna i beredningen av landskapen.

I regionerna utarbetades beskrivningar och mallar för servicekedjor och servicekoncept i syfte att förenhetliga och standardisera processerna. Beredningen var ofta fenomenbaserad, vilket gjorde det möjligt att samordna social- och hälsovårdstjänster. Å andra sidan utarbetades förfaranden för service- och kundhänvisning med vilka det hade varit möjligt att sammanställa de tjänster som en enskild kund behöver. Beredningsarbetet framskred i mycket varierande takt i landskapen. En del landskap fokuserade på att samordna social- och hälsovårdstjänsterna. En del landskap som hunnit längre i processen kunde samordna social- och hälsovårdstjänsterna med de tjänster som tillhandahålls av NTM-centralen, arbets- och näringsbyrån, miljö- och hälsoskyddet och räddningsväsendet.

Största delen av de utvecklingsinsatser som utförts inom ramen av regeringens spetsprojekt (utveckling av barn- och familjetjänster, utveckling av hemvård och närståendevård, vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra) kunde användas direkt för att samordna tjänster enligt situationen i de enskilda landskapen. Man identifierade också behov av IKT-utveckling. Landskapen utsåg sina representanter till de nationella utvecklingsnätverken (nätverket för serviceintegration och nätverket för utveckling av servicehelheter och servicekedjor). Diskussionerna och utbytet av erfarenheter i nätverken var uppskattade. Man såg gärna att nätverken skulle fortsätta också efter att reformen lades ned.

Samordning av tjänster kan i viss utsträckning fortsättas även i de befintliga strukturerna för att främja lämpligt insatta och effektiva tjänster. Det förutsätter dock att kommunerna i regionen har en gemensam syn och kan komma överens. En organisation med ett större befolkningsunderlag kan utveckla tjänster för olika kundgrupper på ett mer systematiskt och jämlikt sätt. Det behövs rikstäckande samarbete och styrning för att undvika överlappningar och korsdrag i arbetet. Social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd fortsätter att koordinera nätverken.

5.2.3 Tillgängligheten av och tillgången till tjänster

I praktiken arbetade man inom varje region med beredning och utarbetade utkast till tillgänglighet eller till ett servicenätverk och kriterierna, principerna och målen för det. Beredningen av ett servicelöfte kopplades också till detta arbete. I planerna ingick olika slags lösningar för att trygga den fysiska och digitala tillgängligheten av tjänster. I en del områden togs också kommunernas situation och perspektiv med i den strategiska planeringen av tjänsterna.

Geografiska data användes på många olika sätt för att strukturera det fysiska servicenätet och för att hitta en optimal struktur för regionen. Vid placeringen av tjänsterna försökte man också ta hänsyn till andra aktörers (t.ex. FPA) behov för att helheten skulle bli så välfungerande som möjligt.

Alla landskap utvecklade digitala tjänster för att förbättra och effektivisera servicen. Utvecklingen och implementeringen av t-tjänster främjades med riktlinjer för digitala tjänster (nationella/regionala), ansvarsfördelning i utvecklingsarbetet och mer resurser för arbetet. Målet var också att se till att arbetet inom serviceproduktionen och serviceutvecklingen fördelades jämnt såväl mellan anordnaren och serviceproducenterna som mellan landskapen och staten.

Bland regionerna framträdde speciellt de frivilliga samkommuner som kunde omsätta planerna i praktiken betydligt effektivare än de områden som fokuserade på beredning och planering.

5.2.4 Förändring av verksamhets- och arbetssätten

I beredningen i landskapen utvecklades verksamhets- och arbetssätt, nya verktyg och fördelning av uppgifterna på tre nivåer.

1. Att avskilja ordnande och produktion skulle ha gett upphov till en ny arbetsfördelning och verksamhetspraxis. Enligt modellen skulle politiska beslutsfattare styra produktionen genom strategier och målsättning och fastställande av spelreglerna i systemet. Beredningsarbetet blev oavslutat.
2. I utvecklingsarbetet introducerades nya arbetsmetoder och nytt samarbete. Innehåll för livskraft och välfärd bereddes med hänsyn till landskapet som helhet och utan att optimera beredningen för den egna organisationen. Arbetsmetoderna och planeringen tog fasta på utnyttjande av digitalisering, en experimenterande kultur och fördomsfrihet samt kostnadseffektivitet. Kundernas och aktörernas delaktighet och dialog stärktes under devisen "Delaktighet är en attitydfråga". Enligt bedömningarna kommer det nya utvecklingsgreppet att kvarstå.
3. I regionerna infördes sådana nya verksamhetssätt inom tjänster som tagits fram genom regeringens spetsprojekt och inom ramen för landskapsberedningen. En stor del av dem var kopplade till samordning av tjänster eller användning av e-tjänster. Ytterligare utvecklingspunkter var även följande:
 - Ett regionalt pilotprojekt för tillväxttjänster för att trygga tillgången på kompetent arbetskraft
 - Landsbygdstjänster med tillämpning av lean-principerna
 - Främjande av smidig ärendehantering och utveckling av en rådgivnings- och styrfunktion
 - Enhetliga metoder (t.ex. Smarta familjen och andra motiverande modeller) eller verktyg (indikatorer, digitala tjänster)
 - Enhetlig kvalitetshandbok för boendeserviceenheterna för äldre i landskapet.

I många landskap var det för första gången möjligt att bereda omläggning av verksamhets- och arbetssätten på ett enhetligt sätt för hela landskapet. Risken är att de verksamhetsmodeller som tagits fram och införts splittras ut i kommunerna och används för att optimera verksamheten i den egna organisationen.

5.2.5 Kontaktytan mellan landskap och kommun

I landskapens rapporter påtalas de regionala skillnaderna i hur långt arbetet med kontaktytor har framskridit samt betydelsen av spetsprojekten, som utveckling av barn- och familjetjänster, i detta arbete. Landskapen kunde bilda aktörsnätverk och skapa planer för utvecklingen av och strukturerna för kontaktytor, men genomförandet begränsades huvudsakligen till verksamheten i projekten.

Skillnaderna mellan landskapen i fråga om kontaktytor gäller identifiering av kontaktytorna, utbyggande av en nätverksbaserad verksamhetsmodell och etablering av de verksamhetsmodeller som ingår i kontaktytorna. I värsta fall identifierades kontaktytor just inte alls och arbetet för att bygga upp samarbetet mellan aktörer hade knappt kommit igång. Största delen av landskapen nådde i arbetet med kontaktytor ett stadium där de hade bildat nätverk för aktörer i kontaktytorna, exempelvis genom ledningens workshopar och förändringar i ledningen. I en del landskap identifierades kontaktytor på många områden, inklusive kulturell välfärd och livskrafts- och tillväxttjänster, men det saknades praktiska åtgärder och etablerade strukturer. I landskapen påträffades också starka och väletablerade aktörer på kontaktytorna. I de flesta fall hade man identifierat tredje sektorns roll och tagit tredje sektorn med i att bygga upp servicehelheten.

De landskap som hade en stark regionalt förankrad syn på modellen bakom tjänsterna kunde integrera arbetet för kontaktytor som en naturlig del i landskaps- och vårdreformen.

Till exempel Mellersta Finland tecknade och beskrev verksamheten som ett "landskap-sekosystem" där nätverksbaserad verksamhet och kontaktytor ansågs vara livsviktiga för ett starkt landskap. Även utgångspunkten där fokus är på kunden är i rapporterna kopplad till identifiering och utveckling av kontaktytor.

Utvecklingsprojekt spelade en viktig roll för uppkomsten av kontaktytor i samtliga landskap. Projektet för utveckling av barn- och familjetjänster, Organisation 2.0 och välfärdsberättelser bidrog till identifieringen och etableringen av kontaktytestrukturer i landskapen. Speciellt projektet för utveckling av barn- och familjetjänster nämns i rapporterna som ett projekt genom vilket landskapen kunde utveckla arbetet med kontaktytorna och verksamhetsmodellerna för det.

5.3 Invånare och kunder som aktiva aktörer

5.3.1 Invånarnas och kundernas deltagande i landskapets verksamhet på olika nivåer

Nästan alla landskap hade inlett beredningen av en delaktighetsplan eller ett delaktighetsprogram, vilket bör ses som det viktigaste framsteget inom beredningen av demokrati och delaktighet. I planerna och programmen hade landskapen definierat principerna och metoderna för invånarnas delaktighet. De flesta landskap fokuserade planerna på kanalerna för interaktion, kundprocesserna och specialgrupperna. Kännetecknande för planerna var partnerskapstänkande och samarbete med olika intressenter. Ett par landskap hade beskrivit olika perspektiv på delaktighet exemplariskt väl, inklusive kundperspektivet samt element av representativ delaktighet, direkt delaktighet och informationsbaserad delaktighet.

Samtliga landskap beredde delaktighetsärenden i samarbete med lokala organisationer, en del av dem grundade delegationer för organisationsärenden eller partnerskapsbord som ett strukturellt stöd. Många landskap hade kopplat beredningen av delaktighet till åtgärder för att främja välfärd och hälsa.

De flesta landskap hade antingen inrättat eller berett påverkansorgan för specialgrupper, såsom ungdomsfullmäktige, råd för personer med funktionsnedsättning och äldreåd. En del landskap hade redan sådana organ med varierande organisations- och verksamhetsformer. Interaktiva strukturer för delaktighet hade också skapats eller planerats för kulturell mångfald, möjligheter för barn och studerade att påverka och främjande av idrott.

Landskapens delaktighetsberedning har hittills handlat mycket om beredning av kundernas delaktighet. En förklaring till detta är fokuseringen på kundperspektivet vid berednings- och utvecklingsarbetet ifråga om reformeringen av social- och hälsovården.

Många utvecklare av social- och hälsovårdstjänsterna deltog också i beredningen av delaktighetsärenden i landskapen.

Under beredningen hann man fokusera mindre på den traditionella demokratidimensionen, invånarperspektivet eller utvecklingen av processerna och metoderna för representativ demokrati. Detta perspektiv skulle ha fått mer utrymme i alla landskap, om lagstiftningen om reformen skulle ha godkänts och det hade ordnats landskapsval. Då hade interaktionen med landskapsfullmäktige och utbildningen av dem blivit en viktig uppgift åren 2019–2020.

I beredningen av landskapens förvaltning och beslutsfattande ingick ändå beredning av strukturer för representativ demokrati. Däremot fick planeringen av interaktionen mellan beslutsfattarna och invånarna ingen betydande roll i detta skede av beredningen.

5.3.2 Förutsättningarna och verksamhetsmodellerna för valfrihet i landskapet

Kundernas valfrihet främjades genom försök med servicesedlar och beredning av pilotprojekt enligt förslaget till lag om kundernas valfrihet. I försöken med servicesedlar (2017–2019) testades olika element av valfrihet i tio landskap inom ramen för den gällande lagsiftningen.

Servicesedlar tillämpades inom basservice inom social- och hälsovården, munhälsovård och personlig budget. Alla landskap lämnade in en ansökan till pilotprojektet och utarbetade en plan för införande av kundens valfrihet i de helheter som skulle omfattas av pilotprojekten. Pilotprojekten gällde val av social- och hälsocentral och tandklinik samt användning av kundsedel och personlig budget. Även inom tillväxttjänster pilottestades en optimalt sammanhållen servicekedja för kunden.

En del av landskapen hann långt med beredningen av dokument enligt utkastet till valfrihetslag (förvaltningsbeslut, servicebeskrivningar, ersättningsmodeller). I princip kan verksamhetsmodeller som bygger på den införas också i nuläget. I viss utsträckning var det under försöken möjligt att testa IKT-system som behövs för valfriheten, men de fungerade inte ännu på önskat sätt.

En del av landskapen deltog i Sitras sparrningsprogram Morgondagens hälsocentral, för höjning av de offentliga hälsovårdscentralernas konkurrenskraft. Programmet fokuserade bland annat på tjänsternas kvalitet, positiva kundupplevelser och konkurrenskraft. Servicedesign användes också som ett sätt att generera mervärde för kunderna. Det anses fortfarande vara viktigt att fortsätta de utvecklingsinsatser som inletts.

Under försöken och beredningen av pilotprojekten införde man i landskapen nya servicesedlar och lärde sig att använda dem på nya områden. Försöken gav erfarenheter om serviceproduktion i svårare geografiska regioner och man lyckades också locka nya serviceproducenter till små orter. Beredningen av gemensamma verksamhetsmodeller ökade samarbetet mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn samt mellan olika offentliga aktörer. Soteuttamo-evenemangen, som ordnades i samarbete med Sitra och näringslivsaktörer, sågs som nyttiga för marknadsdialogen och företagets kompetens.

5.4 Mångsidig serviceproduktionsstruktur och yrkeskunnig personal

5.4.1 Möjligheterna och hindren för en mångsidig servicestruktur i landskapen

Enligt landskapen var en av de viktigaste fördelarna med reformen att en anordnare skulle ha hanterat alla tjänster, vilket skulle ha underlättat samordningen av kundernas behov av tjänster. Kärnan i ändringen av verksamhetssätten var att skapa en konkurrenspräglad modell med flera producenter. Tjänsterna skulle bli effektivare genom mer konkurrens mellan serviceproducenterna och större transparens i den offentliga serviceproduktionen. Som utmaningar sågs anordnarens kunnande, hantering av marknaden och skapande av samarbetsmodeller samt behovet av en kulturförändring.

Det fanns vissa skillnader i hur landskapen förhöll sig till marknaden. En del landskap framhävde marknadens betydelse för en mångsidig servicestruktur, medan andra fokuserade mer på att utveckla de tjänster som de producerade själva. Faktorer som invercade på detta var självfallet utgångsläget för utnyttjande av marknaden, men också landskapets målbild.

Enligt alla landskap spelade organisationer en viktig roll som en aktör på landskapsnivå, även om denna roll fortfarande var relativt oklar. Till exempel vid beredningen i Kymmenedalen fastställdes att landskapsanordnarens viktigaste uppgift gentemot organisationerna var att säkerställa livskraften hos dem. Eftersom finansieringen skulle vara universell, skulle anordnaren fritt ha fått rikta in medlen och köpa tjänster av organisationer som producerar tjänster genom normal upphandling. Med andra ord skulle organisationerna ha kunnat vara allmännyttiga aktörer, tjänsteproducenter eller både och, men så att rollerna var avskilda från varandra. En del av organisationerna ansåg att det var svårt att dela upp verksamheten i allmännyttig verksamhet och produktion av tjänster. Överlag deltog organisationsaktörer väl i beredningen i landskapen.

Betydelsen av strategisk upphandling betonades vid beredningen i många landskap. Landskapens förmåga att köpa tjänster som kunderna behöver och förmåga att avtala med samarbetspartner om stora helheter sågs som viktiga.

Vid beredningen påtalades också innovation i upphandling samt betydelsen av resultatbaserad upphandling. Till exempel Norra Österbotten ställde som mål att landskapet skulle vara en betydande offentlig upphandlare av varor och tjänster samt en pålitlig och attraktiv samarbetspartner. Landskapet skulle upphandla krävande helheter och upphandlingsfunktionen skulle vara en stark strategisk aktör. En del av landskapen utredde också möjligheter till upphandling genom olika partnerskap (t.ex. allians).

De likriktade riktlinjerna och bestämmelserna för ordnandet av social- och hälsovården och tillväxttjänsterna skulle förhoppningsvis ge upphov till produktion av innovativa tjänster och nya marknader för offentliga tjänster till exempel för företag som levererar tjänster inom dessa områden. Flera landskap gjorde redan under förberedelseskedet analyser av marknaden för social- och hälsovårdstjänster och tillväxttjänster för att kartlägga marknadsläget, utveckla marknaden och utreda konkurrenskraften hos landskapets egna serviceproduktion.

Överlag ansågs det att en förutsättning för en mångsidig och fungerande servicestruktur är att anordnaren ska vara tillräckligt stark så att man på så sätt kan identifiera processer och serviceinnovationer som tar hänsyn till kundens behov som en helhet.

5.4.2 Principerna för personalpolitiken i de sektorsövergripande landskapen

Det rådde stor variation gällande beredningen av personalpolitiken i landskapen. De landskap där en del av personalen redan var anställd i en samkommun inom social- och hälsovården var självfallet steget före i detta avseende. Till exempel i Södra Karelen, där uppskattningsvis 93 procent av landskapets personal var anställda i en samkommun inom social- och hälsovården, har de personalpolitiska principerna varit gällande redan i flera år. I de övriga landskapen försvårades beredningen av personalpolitiken av att de anställda under förberedelseskedet hörde till de överlåtande organisationerna (kommunerna, samkommunerna, NTM-centralerna osv.), och landskapsberedarna hade inga exakta uppgifter om antalet personal som skulle flyttas över till landskapen.

I flera landskap ingick en personalstrategi, ett personalprogram eller personalpolitiska principer i beredningen av landskapsstrategin. I principerna beaktades speciellt överflyttningen av personalen och övergångsskedet då landskapet inledde sin verksamhet. Fokusområden inom personalpolitiken var bland annat ledning av personalresurser, kompetensutveckling, välmående i arbetet och arbetshälsa, utveckling av personalens prestanda och förnyelseförmåga och personalproduktivitet samt främjande av arbetslivsrelationer och förtroende mellan arbetsgivaren och personalen.

Många landskap hade redan inlett coachning inom förändringsledning och en del hade färdiga planer för det. I inledningsskedet riktades coachningen främst till cheferna.

I många landskap ordnades coachningen i förändringsledning med annan finansiering än statsfinansiering till genomförandet, till exempel från Keva och ESF. Genom coachningen erhöles olika slags verktyg, som till exempel Södra Österbottens verktygslåda för förändringsledning.

Betydelsen av kommunikationen till personalen framhövdes i alla landskap. Att de anställda hade möjlighet att delta på olika sätt och via flera kanaler sågs som en kritisk framgångsfaktor överallt. Sätten att genomföra detta varierade. De viktigaste kanalerna för personalkommunikationen var webbplatser, nyhetsbrev, videor för personalen, sociala medier och olika personalevenemang. I många landskap ordnades också kommunturnéer i vilka anställda i de överlåtande organisationerna kunde delta. Trots detta fanns det oundvikligen brister i personalkommunikationen åtminstone i de större landskapen. Förmedlingen av informationen till de överlåtande organisationerna kom an på ledningen och cheferna i dessa organisationer, och det var inte alltid möjligt att säkerställa att informationen nådde fram i rätt form.

Utöver informationsförmedlingen ansågs det vara viktigt att personalen deltog i att bereda reformen. Förutom omfattande deltagande via representanter och fackorganisationer kunde personalen ta del i beredningen på många olika sätt. För landskapsberedningen inrättades dessutom olika samarbetsgrupper. Personalens synpunkter kartlades också med enkäter och intervjuer.

5.5 Ledning av reformprocessen i landskapen

I flera landskap inleddes beredningen först som frivillig beredning av social- och hälsovårdsreformen och utvidgades sedan till beredning av landskapsreformen. De utmaningar som anknöt till beredningen av det sektorsövergripande landskapet handlade mest om skillnaderna i de nuvarande aktörernas verksamhetskulturer och uppgifter. Möjligheterna anknöt däremot främst till ledning genom information samt genomförandet av en strategi på landskapsnivå, med goda exempel som kontaktytan mellan social- och hälsovårdstjänsterna och tillväxttjänsterna samt mer övergripande åtgärder för främjande av social- och hälsovård, kultur, välfärd och hälsa.

Ett betydande hinder för genomförandet var enligt landskapens förändringsledare att förändringsorganisationen saknade befogenheter. Det försvårade tillgången på information och kunde förhindra avtal och upphandling som omfattade hela landskapet. De restriktiva och tolkningsbara villkoren för nationell finansiering och beredarnas ovetskap om till exempel servicecentrens roller, speciellt i fråga om IKT, gjorde det också svårt att gå vidare i processen. Det ansågs vara svårt att samordna social- och hälsovårdens uppgifter och landskapens uppgifter i de delar av beredningen som var sektoroberoende, speciellt gällande beredningen av upphandling, IKT-funktioner och sektorsövergripande servicehänvisning. Då förändringen drog ut på tiden orsakade det osäkerhet bland landskapens blivande anställda och ökade förändringsmotståndet.

Dessutom förhindrade eller förhalade detta det normala utvecklingsarbetet i de befintliga organisationerna.

Grupper bestående av politiska beslutsfattare i landskapen garanterade det politiska stödet för beredningen av reformen. Landskapsstyrelserna och landskapsfullmäktige tilldelades en stark roll. I flera landskap fanns det också politiker i det inofficiella temporära beredningsorganet. Ledningsansvaret för förändringsprocessen axlades av förändringsorganisationen i landskapet. Den utgjordes av 2–3 förändringsledare, substansberedare och IKT-beredare.

För att främja personalpolitiken och reformen fokuserade man i flera landskap på förändringsledning, arbetshälsaledning och kompetensutveckling. Man samlade in data om anställningar och personalen som underlag för personalprinciperna. Personalpolitiken och personalledningen bör bidra till att verksamheten ger resultat, i form av till exempel effekt, kapacitet, förändringens utfall och servicekvalitet. I framtiden ska man satsa speciellt på föregripande strategisk planering och kompetensutveckling.

Både invånare och personal engagerades i beredningen av reformen. De välbesökta delaktighetsforumen behandlade olika former av delaktighet både för invånarna och ur demokratiperspektivet. Kundråden och upplevelsespecialisterna deltog också. Två landskap arbetade med en konsekvensbedömning för landskapen. Organisationer och föreningar sågs som viktiga samarbetsparter. Till intressenter räknades bland annat företag, näringsbolag, högskolor och andra läroanstalter samt myndigheter.

Landskapen testade olika sätt att informera om reformen och interagera med intressenter. Vid sidan av konventionella former (internet, e-post, nyhetsbrev, möten, seminarier) prövade man på egna videor om aktuella teman, nyhetssammanfattningar, WhatsApp, landskapsturnéer, digitala plattformar och sociala medier. Informationen riktades till invånarna, organisationerna och personalen. Den öppna och nytänkande kommunikationen fick beröm av intressenterna.

Att reformen stötte på patrull under regeringsperioden ledde till att beredarna i landskapen tappade förtroendet för rikets beslutsfattare. Behovet av en reform har inte försvunnit. Ledarerfarenheterna och resultaten av reformprocessen kan utnyttjas i framtiden.

5.5.1 Slutsatser

Utifrån de uppgifter som begärdes av landskapen är det möjligt att beskriva de viktigaste beredningshelheterna samt bästa praxis och lärdomar från beredningen som underlag för fortsatt beredning. För att reformen ska lyckas ansågs det behövas en tillräckligt stark och kompetent anordnare som förfogar över de nödvändiga verktygen för informationsbaserad ledning och annan styrning. En mångsidig och fungerande servicestruktur ansågs

allmänt kräva en stark anordnare som är kapabel att bygga upp processer och serviceinnovationer utifrån kundernas behov.

För att informationen ska kunna användas smidigt i olika sammanhang behövs det enligt landskapen nationell samordning av innehållet i dataspecifikationerna och av underhållet av specifikationerna och de gemensamma datamodellerna. Eftersom informationsstyrning involverar flera olika it-system och datalager bör detta beaktas speciellt i situationer där kundens servicekedja omfattar flera producenter med olika it-system.

Beredningen av landskapsövergripande samarbete på andra områden än social- och hälsovården axlades huvudsakligen av landskapen själva. Beredningen bromsades upp av att det inte fanns någon lagstiftning. Landskapen ordnade många diskussioner och beredde nya samarbetsformer men få av dem drog upp slutliga riktlinjer eller skapade definitiva lösningar. Innehållet i tjänsterna påverkades i hög grad av utvecklingsåtgärderna i spetsprojekten för utveckling av barn- och familjetjänster och för hemvård och närståendevård. Många landskap tog fram planer för införande av en modell för tidigt stöd i barn- och ungdomstjänsterna. I flera landskaps planer avspeglades också det arbete för lättare tjänster i hemmet som genomförts i projektet för hemvård och närståendevård.

I många landskap var det för första gången möjligt att bereda omläggning av verksamhets- och arbetssätten på ett enhetligt sätt för hela landskapet.

Nästan alla landskap hade inlett beredningen av en delaktighetsplan eller ett delaktighetsprogram, vilket bör ses som det viktigaste framsteget inom beredningen av demokrati och delaktighet. I planerna och programmen angavs principerna och metoderna för invånarnas delaktighet. De flesta landskap fokuserade planerna på kanalerna för interaktion, kundprocesserna och specialgrupperna. Kännetecknande för planerna var partner-skapstänkande och samarbete med olika intressenter. Betydelsen av kommunikationen till personalen framhävdes i alla landskap. Att de anställda hade möjlighet att delta på olika sätt och via flera kanaler sågs som en kritisk framgångsfaktor överallt.

Ett betydande hinder för genomförandet av många av de beredda helheterna var enligt landskapens förändringsledare att förändringsorganisationen saknade tillräckliga befogenheter. Det försvårade bland annat tillgången till information. De restriktiva och tolkningsbara villkoren för nationell finansiering och beredarnas ovetskap om till exempel servicecentrens roller gjorde det också svårt att gå vidare med beredningen. Det ansågs vara svårt att samordna social- och hälsovårdens uppgifter och landskapens uppgifter i de delar av beredningen som var sektoroberoende, speciellt gällande beredningen av upphandling, IKT-funktioner och sektorsövergripande servicehänvisning. Då förändringen drog ut på tiden orsakade det osäkerhet bland landskapens blivande anställda och ökade förändringsmotståndet. Dessutom förhindrade eller förhalade detta det normala utvecklingsarbetet i de befintliga organisationerna.

6 Organisering av reformen

I kapitel sex presenteras modellen för organiseringen och ledningen av det nationella genomförandet av landskaps- och vårdreformen samt modellen för lägescentralen som svarade för samordningen av beredningsarbetet. I kapitlet beskrivs också inledandet och organiseringen av beredningen på landskapsnivå samt slutledningarna om den.

6.1 Nationell nivå

Stamplanen för verkställandet av landskaps- och vårdreformen styrde beredningen av genomförandet av reformen i statsrådet. I planen lades fram riktlinjerna och fokusområdena för verkställandet av reformen samt ledningssystemet för verkställandet. Projektets ledningsgrupp antog den första stamplanen för verkställandet i maj 2017. Planen uppdaterades tre gånger.

6.1.1 Projektledning

Tuomas Pöysti var projektdirektör från och med oktober 2015. De första två åren verkade han vid social- och hälsovårdsministeriet och därefter vid finansministeriet. Projektdirektören ledde beredningen av inrättandet av självstyrande områden inom social- och hälsovården och beredningen av förvaltningsreformen inom finansministeriets förvaltningsområde. Projektdirektören svarade också för framläggning för ministern av samordningen av lagberedningen och den övriga beredningen av reformen. Tuomas Pöysti var projektdirektör fram till utgången av 2017 då han tillträdde som justitiekansler.

Understatssekreterare Päivi Nerg var projektdirektör från och med januari 2018. Projektdirektören svarade för den strategiska ledningen av verkställandet, inklusive ledning och samordning av tjänstemannaberedningen och genomförandet av reformhelheten. Projektdirektören föredrog också ärenden för och rapporterade till ministerarbetsgruppen för reformen och till finanspolitiska ministerutskottet. I praktiken bestod projektdirektörens

uppgifter i stor utsträckning av att samordna ärenden mellan regeringen och riksdagen eftersom lagberedningen fortsatte ända tills projektet lades ner.

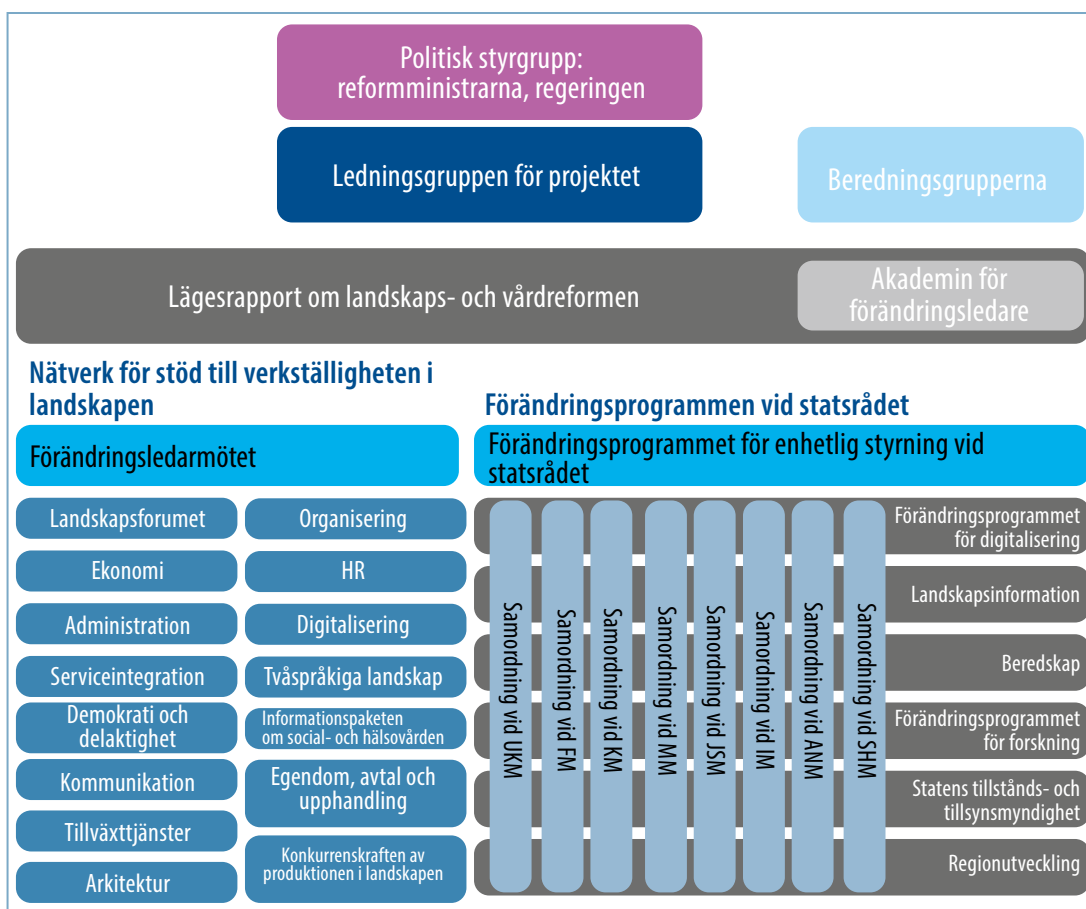
6.1.2 Ledningsmodell för reformen 2015–2017

Regeringen godkände i april 2016 riktlinjerna för social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen varvid den konkreta beredningen av lagstiftningen och verkställandet inleddes.

I början av beredningen av reformen svarade separata projektgrupper för social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen för beredningen och genomförandet, framtagningen av förslag till regeringspropositioner och fastställandet av förhållandena mellan lagförslagen. Under projektgruppen verkade olika arbetsgrupper för social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen som beredde bland annat områdesindelningen, lagarna om ordnande och införande, landskapslagen och finansieringsbestämmelserna. Genomförandet av reformen bereddes vid ministerierna först i separata beredningsgrupper för verkställande av landskapsreformen respektive social- och hälsovårdsreformen. Hösten 2017 slogs organisationerna för beredning av verkställandet samman i en projektledningsgrupp för landskaps- och vårdreformen.

6.1.3 Ledningsmodell för reformen från och med 2018

Ledningsmodellen och organiseringen av reformen förnyades stegvis under hösten 2017 och början av 2018. Tyngdpunkten i reformen flyttades från beredning till verkställande och detta krävde en översyn av organisationen inom statsrådet. Organiseringen samt ansvars- och behörighetsfördelningen i fråga om verkställigheten förtydligades och landskapsens förändringsorganisationer fick en starkare roll. Alla ministerier som deltog i genomförandet av reformen engagerades i det statsrådsgemensamma genomförandet och projektets ledningsgrupp samt i lägescentralens verksamhet. Organiseringen av verkställigheten utgick från stamplanen för verkställandet som färdigställdes hösten 2017.



Figur 6. Organisering av verkställigheten av landskaps- och vårdreformen 2018–2019.

Organiseringen av verkställigheten av landskaps- och vårdreformen delades upp i en strategisk och en operativ nivå. De strategiska besluten fattades av ministerarbetsgruppen för reformer, projektdirektören för landskaps- och vårdreformen och ledningsgruppen för projektet. Ledningsgruppen för projektet hade i uppgift att leda tjänstemannaberedningen, säkerställa att projektet framskrider, uppnår sina mål och tilldelas tillräckliga resurser samt samordna arbetet vid ministerierna. Ledningsgruppens ordförande var projektdirektören och i gruppen ingick representanter för samtliga ministerier som genomförde landskaps- och vårdreformen. Ledningsgruppen handhade hela den operativa beredningen av verkställigheten.

Den operativa nivån av verkställigheten omfattade nätverken för stöd till verkställigheten i landskapen, ministeriernas tväradministrativa förändringsprogram och ministeriernas kompletterande beredning till förändringsprogrammen. Den operativa samordningen handhades av lägescentralen för landskaps- och vårdreformen vars uppgift var att säkerställa att ärenden från nätverken, förändringsprogrammen och den kompletterande beredningen vidarebefordrades för beslut i ledningsgruppen för projektet.

Den stora gruppen beredare i lägescentralen (strategiska lägescentralen) garanterade att informationen spreds till ministerierna och att ärenden från olika förvaltningsområden vidarebefordrades till ledningsgruppen.

I beredningen av landskaps- och vårdreformen deltog beredare från landskapen, ministerierna, de statliga ämbetsverken och kommunerna. Landskapens införande bereddes åren 2018–2019 av cirka 750 anställda beredare och över 100 tjänstemän vid ministerierna hade utsetts till statsrådets lägescentral som samordnade reformen. Dessutom arbetade cirka 100 experter i landskapens gemensamma servicecentraler. Hur många experter som arbetade i de olika arbetsgrupperna utvärderades inte separat, men på riksnivå är det sannolikt fråga om flera tusen personer som deltog i beredningen av landskapen.

6.1.4 Slutsatser

Erfarenheterna av ledningssystemet var huvudsakligen positiva. I en så omfattande reform kan det anses vara motiverat att avskilja den strategiska och den operativa ledningen samt att utvidga ledningen. En starkare operativ ledning ansågs också ha ökat samordningen av ministeriernas åtgärder. Samordningen blev dock inte bättre i en handvändning utan förbättringen skedde stegvis under arbetet. Organiseringen av förändringsprogrammen kan också anses ha varit delvis lyckad. Genom förändringsprogrammen infördes tydligare rapporterings- och ledningsstrukturer till beredningen som tidigare varit projektbaserad. Ett exempel av förändringsprogrammen var programmet för digitalförändring och organiseringen av det.

Organiseringen löpte ändå inte helt utan problem. I organiseringsmodellen uppkom bland annat följande problem:

- Informationsgången mellan den strategiska och den operativa ledningen. Trots verksamheten i ledningsgruppen förekom det problem med informationen i vardagen från den strategiska ledningen till den operativa verksamheten. Största orsaken till problemen var den halvfärdiga lagberedningen och dess kopplingar till beredningen av verkställigheten eller till beredningen i landskapen. Ministeriernas linjeledning var bäst insatt i hur lagberedningen framskred, medan ledningen av genomförandeprojektet inte hade tillgång till samma information. Detta syntes i praktiken i att den heltäckande lägesbilden av reformen var splittrad över organisationsstrukturen.
- Arbetsfördelningen mellan linjeorganisationerna och projektorganisationerna var oklar. Beredningen av verkställigheten försvårades av att relationen mellan ministeriernas linjeorganisationer och den

projektformade beredningen av verkställigheten inte fungerade på önskat sätt, delvis på grund av den parallellt löpande lagberedningsprocessen.

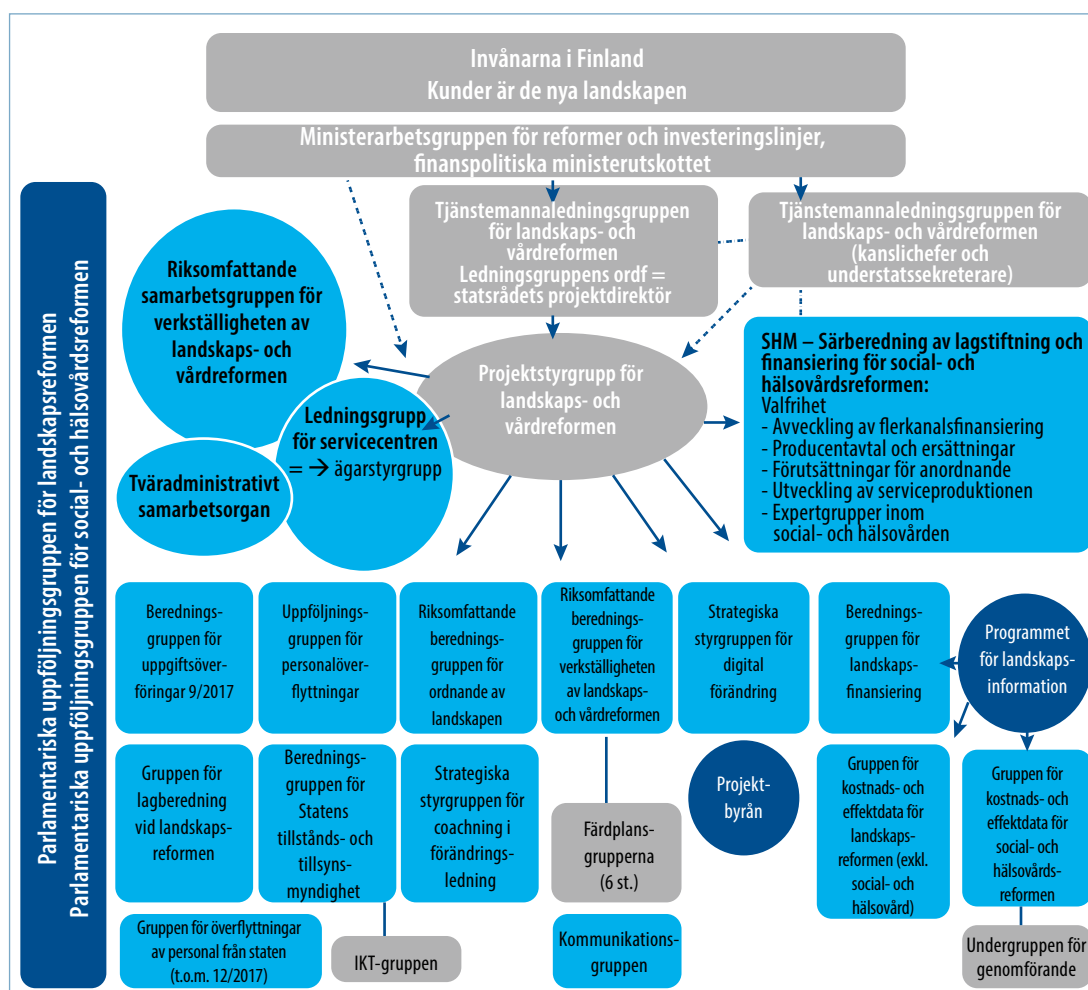
- Samordningen mellan förändringsprogrammen. Organisering av beredningen som förändringsprogram gav bättre sammanhållning i beredningen inom programmen, men då uppstod det i stället vissa gränser och brister i informationen mellan programmen. Bristande samordningsstrukturer och avsaknaden av gemensamma riktlinjer höjde också trösklarna mellan programmen.

I rapporten "Stödet till förberedningen av landskaps- och vårdreformen", som ingår i statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, beskrivs närmare olika aktörers erfarenheter av att leda beredningen av reformen.

6.2 Arbetsgrupperna

För beredning av landskaps- och vårdreformen tillsattes sammanlagt 37 arbetsgrupper. Arbetsgrupperna bestod av tjänstemän från ministerierna samt av samarbetspartner (Institutet för hälsa och välfärd, Folkpensionsanstalten, organisationer, regionförvaltningsverken, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Kommunförbundet osv.) med undantag för den parlamentariska uppföljningsgruppen för social- och hälsovårdsreformen i vilken samtliga riksdagspartier var representerade. Till arbetsgrupperna och styr- och ledningsgrupperna utnämndes också representanter för landskapen. Detta gjordes så att representanter för de 18 landskapen fanns i olika grupper.

Arbetsgruppernas uppgift var att säkerställa genomförandet av reformen på nationell nivå. Varje grupp hade fastställda mål och en tidsplan för sitt arbete. En del av grupperna hade också undergrupper.



Figur 7. Organisering av landskaps- och vårdreformen 2016–2017.

6.3 Lägescentralen för reformen och dess verksamhet

Modellen med en lägescentral togs i bruk hösten 2017. Lägescentralen var ett gemensamt skrivbord och en virtuell plattform för beredningen inom statsrådet. I den deltog samtliga ministerier som var delaktiga i reformen, statens regionförvaltning, servicecentralerna, Akademien för förändringsledare samt representanter för Kommunförbundet och KT Kommunarbetsgivarna. Lägescentralens uppgift var att samordna beredningen av förändringsprogrammen, stödja arbetet i nätverken, planera resursanvändningen för verkställigheten samt utveckla lägescentralens verksamhet.

Lägescentralen prioriterade och samordnade åtgärder som stödde förändringsprocessen utifrån målen för genomförandet och landskapens beredning.

Lägescentralens viktigaste uppgift var att upprätthålla en så aktuell lägesbild som möjligt för projektledningen och landskapen. Förändringsledarna för landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen svarade för utvecklingen och organiseringen av lägescentralens verksamhet.

Lägescentralen arbetade i fasta arbetsplatser för cirka tio tjänstemän från finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet som arbetade med reformen på heltid samt fyra anställda från Akademien för förändringsledare. Dessutom hade ett hundratal experter från olika ministerier och servicecentralerna tillgång till lägescentralen. Arbetsplatsen var först i aktiv användning, men efter att lägescentralen flyttat in i mindre lokaler användes de endast av centralens personal. Lägescentralen informerade varje vecka om reformens framskridande genom kaffemöten, ordnade projektdirektörens Skype-översikter och upprätthöll ett arbetsforum på Tiimeri för beredarna.

6.3.1 Slutsatser

Lägescentralen var i princip en lyckad verksamhetsmodell, även om den kräver viss fortsatt utveckling. Vid uppläggningsen av liknande modeller i framtiden bör man ta hänsyn till bland annat ledningsfrågor, behörigheter, tekniska lösningar och arbetsformer som möjliggör både avtalade möten och adhocmöten.

Lägescentralen hade i landskaps- och vårdreformen en funktion huvudsakligen för beredning av genomförandet. Om man i framtiden organiserar beredningen av reformer och regeringsprogrammet genom en lägescentral bör man se till att lagberedningen tas med i tillräckligt stor utsträckning i den gemensamma samordningen och beredningen.

Det bör också beaktas att Lägescentralen inte fungerar automatiskt utan den kräver att de anknutna aktörerna förbinder sig att arbeta för modellen, diskuterar öppet substansfrågor och påverkansmöjligheter och sammanställer för den gemensamma beredningen sådan information som inte annars finns att tillgå.

6.4 Ledning och organisering av landskapens beredning

Beredningen av landskapen leddes i landskapen på många olika sätt. Även beredningsorganisationerna varierade beroende på landskap. I början av reformen bereddes förändringen huvudsakligen i samarbete med kommunerna och samkommunerna. Från och med hösten 2016 organiserades reformen främst till landskapsförbunden. Till detta bidrog beslutet om att den statliga finansieringen till reformen tilldelades via landskapsförbunden.

Beredningen i landskapen leddes huvudsakligen så att landskapen utsåg en tjänstemanna-ledningsgrupp med representanter för de överlåtande organisationerna. I praktiskt taget alla landskap skulle denna ledningsgrupp ha blivit det temporära beredningsorganet efter att lagarna trätt i kraft. Utöver tjänstemanna-ledningsgruppen hade alla landskap utsett en politisk lednings- eller styrgrupp. Den politiska lednings- eller styrgruppen utgjordes oftast av landskapsstyrelsen kompletterad till exempel med de partier som inte var representerade i den. Landskapsförbunden och landskapsdirektörerna fungerade i regel inte som operativa ledare för förändringsorganisationerna, även om de hade tilldelats den administrativa ledningsrollen.

Hur engagerade de överlåtande organisationerna (kommunerna, samkommunerna, NTM-centralerna osv.) var i beredning av reformen varierade under förberedelseskedet mycket beroende på landskap. Detta ledde till skillnader i hur beredningen framskred i landskapen. Lägescentralen följde regelbundet upp beredningen i landskapen. En lägesbild av beredningen i de enskilda landskapen publicerades två gånger.

Förändringsberedningen leddes oftast av landskapens förändringsledare. De flesta landskap hade två förändringsledare som ansvarade för social- och hälsovårdsreformen respektive landskapsreformen. Förändringsledarna fick en starkare status när den riksomfattande beredningen omorganiserades i början av 2018. Då fick bland annat förändringsledarnas nätverk, förändringsledarmötet, en starkare roll i organiseringen av genomförandet. Under ledning av statsrådets förändringsdirektörer för landskaps- och vårdreformen diskuterade förändringsledarmötet frågor som var relevanta för beredningen. Förändringsledarmötets ställningstaganden vidarebefordrades vid behov till projektets ledningsgrupp som diskuterade dem och drog upp riktlinjer.

6.4 Slutsatser

Det fanns stora skillnader i förberedelserna i de olika landskapen. I viss mån överlämnades beredningen på landskapsnivå alltför mycket till landskapens eget övervägande och utgick ifrån att de överlåtande organisationerna var villiga att delta i beredningsarbetet.

Landskapens beredningsorganisationer fick en starkare status i beredningen när förändringsledarmötet integrerades i ändringsstödet till landskapen. Då förbättrades också samarbetet mellan beredningen i statsrådet och beredningen i landskapen och förtroendet mellan parterna ökade. Projektdirektören, samt vid behov de ansvariga ministrarna, deltog vid behov i förändringsledarmötena.

7 Finansiering av beredningen av reformen

Kapitlet om finansieringen av beredningen redogör för tilldelningen av finansiering till beredningen av landskapen, till beredningen av IKT och till servicecentren.

7.1 Användning av anslaget under momentet Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen

Enligt beslut i regeringens budgetmangling (2016) koncentrerades finansieringen till social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen till ett budgetmoment från och med 2017. Regeringen drog vid budgetmanglingen upp bland annat följande riktlinjer:

Regeringen beslöt att från och med statsbudgeten för 2017 ska anslagen till digitaliseringen och ändrade arbetssätt i social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen koncentreras till ett enda omställningsprogram under ett moment i budgeten. Finansieringen under detta moment kan enligt regeringens beslut användas för social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen så att såväl finansministeriet som social- och hälsovårdsministeriet fattar beslut om hur resurserna ska användas.

Förslaget till ett nytt moment som ska fogas under finansministeriets huvudtitel ingick i regeringens kompletterande budgetproposition för 2017. Anslaget under moment 28.70.05 var totalt 53 300 000 euro år 2017 och 198 970 000 euro år 2018. I budgeten för 2019 var anslaget 211 015 000 euro.

Motiveringarna för anslaget har justerats något varje år, men i stort sett har användningsändamålen varit desamma. Enligt statsbudgeten för 2019 får anslaget användas

”till betalning av utgifter för beredningen av social- och hälsovårds- och landskapsreformen och för den handledning och utbildning för beredningen samt till betalning av utgifter för utvecklings- och försöksprojekt som hänför sig till beredningen och genomförandet av reformen, till betalning av statsunderstöd för inrättande av temporära beredningsorgan i landskapen och för beredningsorganens verksamhet samt för landskapens verksamhet och för genomförandet av reformen,

”till beredningen av inrättandet av landskapens nationella servicecenter och till dess verksamhet samt till arrangemangen för och utvecklingen av de gemensamma tjänsterna, till betalning av understöd för kostnader för beredningen till temporära beredningsorgan i landskapen och till kommuner, samkommuner och servicecenter samt till betalning av eget kapital för servicecentren, till betalning av ersättning till Folkpensionanstalten för genomförande av de ändringar i datasystemen som krävs för reformen. Anslaget får även användas för avlönande av personal.”

Användning av anslaget under moment 28.70.05 per april 2019.

Budget-proposition	Moment 28.70.05	Använts	Använts	Använts	Använts
	Anslag	2017	2018	4/2019*	Totalt
	euro				
2017	53 300 000	37 358 400	4 869 500	1 763 000	43 990 900
2018	198 970 000		144 432 500	1 465 000	145 897 500
2019	211 015 000			8 215 000	8 215 000
	463 285 000	37 358 400	149 302 000	11 443 000	198 103 400

Tabell 1: Användning 2017–2019 av anslaget under momentet för landskaps- och vårdreformen.

*I april beräknades att det under 2019 kommer att uppstå ytterligare kostnader till ett belopp på 10–15 miljoner euro. Eventuella återbetalningar av understöden till landskapsförbunden ingår inte i beräkningarna.

Per slutet av april 2019 hade cirka 68 miljoner euro av anslaget under moment 28.70.05 betalats ut till landskapsförbunden för allmänna förberedelser. Cirka 96 miljoner euro hade anvisats till landskapsförbunden för understöd av IKT-ändringen i landskapen. Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet använde cirka 4,5 miljoner euro på allmän styrning av reformen, samordning och förändringsstöd. Dessutom använde dessa ministerier cirka 4,8 miljoner euro på samordning, styrning och annan beredning av IKT. De verkliga kostnaderna per utgången av april 2019 för programmet för landskapsinformation, utvidgning av informationsunderlaget för social- och hälsovården och ledning genom information inom landskapens tillväxttjänster uppgick till cirka 1,8 miljoner euro och de övriga

riksomfattande IKT-projektens kostnader uppgick till cirka 8,3 miljoner euro. Av anslaget hade cirka 12 miljoner euro använts på landskapens servicecentraler (beredningskostnader och kapitalisering av Vimana). Kostnadsutfallet för ändringscoachningen var cirka en miljon euro.

Siffrorna per utgången av april 2019 är inte slutliga eftersom gällande avtal och åtgärder för nedläggning av reformen kommer att ge upphov till ytterligare kostnader. Dessutom kommer landskapen att återbetala den outnyttjade delen av understöden, vars belopp inte går att uppskatta i detta skede. Nedan redogörs närmare för inriktningen av finansieringen till landskapens förberedelser och IKT-beredning.

7.2 Förberedningsunderstöden till landskapen

Åren 2017–2019 beviljade finansministeriet landskapsförbunden understöd enligt statsunderstödslagen för kostnader för allmän förhandsberedning i landskapen. Förhandsberedningsunderstöd har beviljats genom sju separata beslut till ett totalbelopp om cirka 68,3 miljoner euro.

Understöd beviljades på ansökan för i förhand godkända och definierade beredningskostnader för grundandet av landskapen. Varje landskap beviljades i beslutet ett lika stort grundbelopp plus ett belopp som beräknades utifrån antalet kommuner och invånare i landskapet (de tre första besluten) eller antalet invånare (de fyra sista besluten).

Villkoret för beviljandet av stödet var att landskapsförbundet förband sig att genomföra åtgärderna på det sätt som angetts i ansökan. De uppskattade förhandsberedningskostnaderna skulle i ansökan specificeras i löner och arvoden, köp av tjänster, resor och logi, lokalhyror eller andra kostnader (bl.a. material, förnödenheter och varor).

Landskapsförbundens självfinansieringsandel av beredningskostnaderna minskades stegvis från 30 till 0 procent. I de två sista finansieringsbesluten krävdes ingen självfinansiering vid användning av understödet.

Enligt understödsbesluten skulle understödet användas under förhandsberedningsskedet. Understödet skulle användas innan det temporära beredningsorganet hade tillsatts, eller vid behov för förhandsberedningskostnader inom två månader även efter att det temporära beredningsorganet hade tillsatts förutsatt att det temporära beredningsorganet inte beslutar om annat. Efter att reformen förföll gav finansministeriet den 20 mars 2019 en statsbidragsmyndighets anvisning enligt 37 § i statsunderstödslagen om användningen av understödet. Enligt anvisningen kan understöd som finansministeriet beviljar för

förberedande åtgärder användas under den tid det tar att avsluta de berörda åtgärderna på ett ändamålsenligt sätt, dock senast den 31 december 2019.

Rapporten om användningen av förhandsberedningsunderstödet ska i enlighet med 13 § i statsunderstödslagen visa att statsunderstödet använts för ändamål som överensstämmer med statsunderstödsbeslutet. Understödsdagaren ska i enlighet med 20 § i statsunderstödslagen betala tillbaka understöd som är oanvänt eller erhållits till för stort belopp.

7.3 IKT-understöd till landskapen och finansiering till nationella IKT-projekt samt kapitalisering av servicecentren

Finansieringen av digitaliseringen inom landskaps- och vårdreformen koncentrerades till moment 28.70.05 under finansministeriets huvudtitel. Inom digitaliseringsförändringen tilldelades finansiering till projekt med nationella genomförare via olika aktörer (ministerier, ämbetsverk, bolag och Folkpensionsanstalten) och via landskapsförbunden för uppgifter som skulle beredas och genomföras av landskapen. Med anslag under momentet finansierades också kapitaliseringen av Vimana Oy samt kostnader för riksomfattande beredning av styrningen, stödet och arkitekturen för digitaliseringen samt arbetskostnaderna för digitaliseringsprojektet.

Riktlinjerna för landskapens användning av projekt där nationella organisationer svarade för genomförandet drogs upp i ministeriernas gemensamma dispositionsplan för momentet. Finansieringen till de åtgärder som omfattades av landskapens beredningsansvar beviljades som statsunderstöd utifrån landskapens förändringsplaner för IKT.

I budgetarna och tilläggsbudgetarna anvisades för beredning och genomförandet av IKT-ändringen 17 miljoner euro år 2017, 132,3 miljoner euro år 2018 och 98,15 miljoner euro år 2019. I tilläggsbudgeten för 2018 tilldelades dessutom ytterligare 15 miljoner euro för genomförande av IKT-förändringen vid inrättandet av landskapen och konsolidering av informationssystemen.

Av anslaget för 2017 anvisades 15 miljoner euro till beredningen av IKT-ändringen i landskapen och 2 miljoner euro till riksomfattande styrning, stöd och arkitektur.

Av anslaget för 2018 anvisades i ministeriernas dispositionsplan 100 miljoner euro till beredning av landskapens IKT-ändring, 19,35 miljoner euro till planering av nationella projekt och 10,65 miljoner euro till kapitalisering av Vimana Oy. Dessutom anvisades 2,3

miljoner euro till riksomfattande styrning, stöd och arkitektur i anslutning till IKT-ändringen (finansministeriet + social- och hälsovårdsministeriet). Till kommunernas åtgärder för ändring av informationsförvaltningen anvisades 2,5 miljoner euro och till beredningen av servicecentret för landskapens ekonomi och personalförvaltning anvisades 1 miljon euro.

Av anslaget för digitaliseringsförändringen blev cirka 40 miljoner euro oanvänt. Av finansieringen som beviljats i budgetarna för 2017 och 2018 kvarstod ett belopp på cirka 25 miljoner euro och av anslaget i tilläggsbudgeten för 2018 kvarstod 15 miljoner euro. Det oanvända anslagsbeloppet kan ännu påverkas av återkrav och återbetalningar. En betydande bakomliggande orsak är att framskridandet och resurstilldelningen inom beredningen och genomförandet bromsades upp av att tidsplanerna sköts upp i IKT-beredningsprojekten både i landskapen och på nationell nivå.

Anslaget till digitaliseringsförändringen (98,15 mn euro) i budgeten för 2019 användes inte och dispositionsplanen verkställdes inte.

7.3.1 Finansieringen till nationella IKT-projekt

Ministeriernas nationella projekt tilldelades finansiering från anslaget i budgeten för 2018 till ett totalbelopp av 16,46 miljoner euro. Projekt som beviljats finansiering genomfördes på social- och hälsovårdsministeriets, finansministeriets och arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden. Den slutliga användningen av finansieringen preciseras då ministerierna redovisar projekten under 2019. Den outnyttjade finansieringen ska betalas tillbaka.

Finansiering som beviljats till riksomfattande IKT-styrning, stöd och utveckling av arkitekturen användes vid finansministeriet till ett belopp av sammanlagt 1,6 miljoner euro under åren 2017–2018 och början av 2019.

7.3.2 Understöd till IKT-ändringen i landskapen

År 2017 beviljades stöd till finansieringen av landskapens IKT-ändring till ett belopp av 15 miljoner euro. Av detta belopp utnyttjades 12,22 miljoner euro. Dessutom kommer stöd som inte har använts eller betalats ut till för stort belopp att återkrävas.

År 2018 beviljades understöd till ett belopp av 83 miljoner euro. Dessutom fattades ett separat finansieringsbeslut för Nyland år 2019 genom vilket landskapet tilldelades 1,35 miljoner euro av anslaget för 2018. Det utnyttjade beloppet stannade klart under den beviljade finansieringen för 2018 eftersom beredningsarbetet bromsades upp i slutet av året.

Hur mycket av understödet till beredningen av IKT-ändringen i landskapen som verkligen använts blir klart senast under början av 2020.

Staten åtog sig att finansiera landskapens obligatoriska IKT-omläggningar till följd av landskapsreformen. Finansieringen fick användas för åtgärder som överlappade nationella aktörers insatser. År 2017 tilldelades totalt cirka 15 miljoner euro till de landskapsförbund som ansvarar för beredningen. Finansieringen fördelades i två anslagsbelopp. Det första anslagsbeloppet var avsett för att inleda en kartläggning av nuläget. Med det andra anslagsbeloppet finansierades planering och beredning av förändringen som behövdes. Det tredje anslagsbeloppet 2018 var avsett för genomförande av förändringen.

Periodiseringen av anslagen och finansieringsbesluten påverkades av den planerade tidpunkten för införandet av de temporära beredningsorganen samt av att landskapens planerade införande sköts fram med ett år både 2017 och 2018.

Det första anslagsbeloppet var avsett för kartläggning av utgångsläget i landskapen (system, produktionsstrukturer, avtal och kostnader) och säkerställande av resurserna för det första beredningsskedet. Finansieringen byggdes av en fast grunddel och en andel som beräknades utifrån invånarantalet och antalet kommuner. Självfinansieringsandelen var 10 procent.

Målet med det andra anslagsbeloppet var att utarbeta en plan för landskapets IKT. Landskapsberedningarna tog fram planer i standardformat, vilka granskades av en sektorsövergripande utvärderingsgrupp (finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt representeranter för servicecenterbolagen). Gruppen lade fram förslag gällande det verkliga behovet av finansiering. Förslagen behandlades också i projektbyrån och ledningsgruppen för digitaliseringsförändringen. Självfinansieringsandelen var 10 procent.

Finansiering från det tredje anslaget ansöktes med standardiserade planer. Finansieringsbehovet bedömdes av en sektorsövergripande utvärderingsgrupp och behandlades i projektbyrån och ledningsgruppen för digitaliseringsförändringen. Dessutom diskuterade man ansökningarna med varje landskap separat. Enligt finansieringsbeslutet av den 1 juni 2018 var det uppskattade finansieringsbehovet 83 miljoner euro, av vilket den första delen beviljades genom beslutet. Finansiering beviljades utifrån samma ansökan också den 25 september 2018. Nylands och Birkalands förbund lämnade sina ansökningar i förtid och de beviljades finansiering den 4 april 2018. Den 8 januari 2019 tilldelades Nyland dessutom 1,35 miljoner euro av finansieringen för 2018 för obligatoriska egna personalkostnader.

Självfinansieringsandelen var först 10 procent, sedan 5 procent och till slut ströks den helt retroaktivt, eftersom landskapsförbunden inte hade tillräckligt finansiellt underlag för att matcha så stora understöd, och dessutom ändrades också tidsplanen för beredningen av reformen. Understöden betalades ut i sin helhet i samband med besluten, eftersom landskapsförbunden inte har någon kassa som skulle kunna hantera köpen i förväg.

Villkoren för användningen av understöden definierades i understödsbesluten. Användningen skulle redovisas enligt anvisningar och bestämmelserna i statsunderstödslagen. Landskapen redovisade användningen av IKT-understöden i takt med att beredningen framskred och i praktiken har användningen av understöden för 2017 (dvs. första och andra anslaget) redovisats och de oanvända understöden har betalats tillbaka.

I enlighet med 13 § i statsunderstödslagen ska rapporten om användningen visa att statsunderstödet använts för ändamål som överensstämmer med statsunderstödsbeslutet. Understödsdagaren ska i enlighet med 20 § i statsunderstödslagen betala tillbaka understöd som är oanvänt eller erhållits till för stort belopp.

7.3.3 Kapitalisering av servicecentren

Vimana Oy och SoteDigi Oy kapitaliserades enligt statsrådets beslut åren 2017–2019.

Statsrådet gav den 8 juni 2017 NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter fullmakt att grunda ett helägt servicecenterbolag för informations- och kommunikationstekniska tjänster med namnet Vimana Oy samt att på statens vägnar teckna samtliga aktier i bolaget till priset 2 500 euro. Bolagets startkapital (2 500 euro) skulle enligt beslutet betalas från moment 32.01.02 (Närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader) och verksamheten under etableringsskedet från moment 28.70.05 (Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av social- och hälsovårds- och landskapsreformen) i statsbudgeten för 2017. Bolaget verkade inledningsvis under arbets- och näringsministeriets ägarstyrning.

Statsrådet befullmäktigade den 26 oktober 2017 NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter att betala in 250 000 euro i Vimana Oy:s aktiekapital. Med detta belopp kunde bolaget täcka kostnaderna för verksamheten under resten av 2017. Statsrådet beslutade den 19 december 2017 att ägarstyrningen av Vimana ska överföras från arbets- och näringsministeriet till finansministeriet från och med den 1 januari 2018.

Statsrådet befullmäktigade finansministeriet att kapitalisera Vimana Oy med totalt 10,65 miljoner euro 2018. Kapitelltillskottet betalades in i två poster. Statsrådet beslöt den 4 januari 2018 att befullmäktiga finansministeriet att höja Vimana Oy:s eget kapital med 6

miljoner euro och vidare genom ett beslut av den 25 oktober 2018 med ytterligare 4,65 miljoner euro. Bägge kapitaltillskotten betalades med anslag under moment 28.70.05 (Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen) i budgeten för 2018.

Regeringen drog i planen för de offentliga finanserna 2019–2022 av den 13 april 2018 upp riktlinjer för finansieringen av landskapens IKT-servicecenter Vimana Oy år 2019. Enligt planen för de offentliga finanserna var man för att producera de digitaliserings- och IKT-tjänster som landskapen behöver beredd att kapitalisera landskapens IKT-servicecenter Vimana Oy genom att överföra ca 30 miljoner euro av statens aktieinnehav till bolaget. Enligt riktlinjerna kan bolaget genom kapitalinvesteringen fortsätta 2019 med sina planerings-, upphandlings- och utvecklingsuppgifter i anslutning till landskapens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och gemensamma integrationstjänster för landskapens temporära förvaltning och den landskapsförvaltning som inleder sin verksamhet senare.

Till Vimana Oy överläts aktier i fråga om vilka riksdagen tidigare har gett samtycke till att man avstår från innehavet.

Utifrån detta fattade statsrådet den 31 januari 2019 beslut om att kapitalisera Vimana Oy med högst 30 miljoner euro. Till bolaget överläts aktier till ett värde av cirka 15 miljoner euro. Resten av det fastställda kapitalet, det vill säga högst 15 miljoner euro, kan överföras till Vimana när finansieringsbehov i fråga om bolagets affärsverksamhet kräver det. Denna överföring har inte genomförts.

Statsrådet befullmäktigade den 28 augusti 2017 Valtion kehitysyhtiö Vake Oy att grunda aktiebolaget Sote-Digi Oy, underteckna avtalet om bolagsbildning och andra dokument vid bolagsbildning, teckna samtliga aktier i bolaget till ett pris av 90 miljoner euro och betala kostnaderna för bolagsbildning samt överlåta samtliga aktier i det bildade aktiebolaget till finska staten så att förvaltningen av aktierna och ägarstyrningen av bolaget övertas av finansministeriet. SoteDigi Oy bildades och antecknades i handelsregistret den 3 oktober 2017.

Vake Oy överförde aktierna i bolaget till statsrådets kansli som överförde dem vidare till finansministeriet. Finansministeriet övertog aktierna i och ägarstyrningen av bolaget den 1 november 2017.

8 Avslutande av reformen

I detta kapitel beskrivs de administrativa åtgärderna för avslutande av reformen samt anvisningarna till landskapsförbunden och servicecentralerna.

8.1 Anvisning om åtgärder för att avsluta reformen

Riksdagens talmanskonferens konstaterade att riksdagen inte längre har några förutsättningar att behandla landskaps- och vårdreformen då statsminister Juha Sipiläs regering avgick den 8 mars 2019, och att reformen förfaller i sin helhet. Reformarbetet riktas därför mot avslutandet av de förberedande åtgärderna och IKT-beredningen, dokumentering av det utförda arbetet, rapportering om understöd som använts samt kontrollerad nedläggning av annan beredning som har ett direkt samband med reformen.

Finansministeriet gav den 20 mars 2019 enligt 37 § i statsunderstödslagen (688/2001) och med beaktande av skyldigheten att skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen enligt 6 § i förvaltningslagen (434/2003) en anvisning om användningen av förberednings- och IKT-beredningsunderstödet som beviljats för grundandet av landskap. Finansministeriet utfärdade anvisningen i egenskaps av statsunderstödsmyndighet. I anvisningen ingick justitiekanslersämbetets riktlinjer av den 15 mars 2019 om användningen av statsunderstöd.

Social- och hälsovårdsministeriet gav den 22 mars 2019 en statsbidragsmyndighets anvisning till landskapsförbunden om användningen av statsunderstöd som beviljats för anställning av samordnare för social- och hälsovårdsreformen. Social- och hälsovårdsministeriet informerade per brev den 28 mars 2019 dem som ansökt om att genomföra pilotförsök med valfrihet. Finansministeriet utfärdade dessutom den 29 mars 2019 en anvisning om rapporteringen om användningen av statsunderstöden för IKT-beredningen samt rekommendationer om arkiveringen av informationsmaterial som har ett samband med beredningen av landskaps- och vårdreformen.

Genom anvisningarna säkerställdes att de understöd som beviljats för förberedande åtgärder och IKT-beredning samt för anställning av samordnare för social- och hälsovårdsreformen kan användas under den tid det tar att på tillbörligt sätt avsluta de åtgärder som följer det i understödsbeslutet angivna användningsändamålet, dock högst till den 31 december 2019.

Godtagbara kostnader utgörs av avtal och utfästelser, som sägs upp eller hävs utan dröjsmål efter att anvisningen utfärdats, samt avtal och förbindelser som inte kan sägas upp eller hävas på rimliga villkor.

Landskapsförbunden anvisades att rapportera om användningen av statsunderstöden per beslut och med beaktande av de tidsfrister och rapporteringssätt som anges i anvisningen. Stöd som inte hade använts eller betalats ut till för stort belopp eller delar av det måste återbetalas.

Anvisningen presenterades för landskapsförbundens representanter den 20 mars 2019. Anvisningarna behandlades dessutom i mars–april 2019 på ett sammanträde för förändringsledarna för social- och hälsovårdsreformen, ett möte för landskapsförbundens förvaltningsdirektörer samt ett möte för förändringsledarna för landskaps- och vårdreformen. Statsrådet publicerade tre meddelanden som stöd för anvisningarna. Till webbplatsen Regionreformen.fi fogades nya sidor om avslutandet av reformen, innehållande bland annat de ovan nämnda anvisningarna samt vanliga frågor. På detta sätt ville man sprida information och kunskap om hur reformen ska avslutas på ett kontrollerat sätt.

Finansministeriet gav den 26 mars 2019 en anvisning till ministerierna om användningen av anslaget under moment 28.70.05 i statsbudgeten. Genom anvisningen fastställdes att anslaget under momentet inte fick användas för nya utgifter utan endast för sådan verksamhet som avses i momentets beslutsdel samt för kontrollerad nedläggning av denna verksamhet. Anvisningen gällde både anslag som beviljats för 2019 och oanvända anslag från tidigare år. De oanvända anslagen skulle återbetalas och rapporteras till finansministeriet senast den 30 november 2019.

Finansministeriet utfärdade den 28 mars 2019 ett handlingsdirektiv till Senatfastigheter som äger landskapens lokalcentral Maakuntien tilakeskus Oy. Enligt handlingsdirektivet uppfyller lokalcentralen inte längre sitt ursprungliga syfte och mål att äga de fastigheter och lokaler som landskapen använder samt producera anslutande tjänster till detta. Det informationsunderlag som bolaget har samlat om kommunernas och samkommunernas lokaler ska lagras och underhållas enligt villkor som fastställs i lag och andra bestämmelser. I övrigt ska bolagets avtal och utfästelser sägas upp och inga nya utfästelser, avtal eller projekt får ingås med undantag för underhåll av data eller upprätthållande av beredskap.

Finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet utarbetade i samarbete scenarier och alternativ för hur den beredning som gjorts i Vimana Oy och SoteDigi Oy kan användas. Ur beredningen kan enligt bedömningarna utvinnas strukturoberoende rön som kan användas för att främja integrationen och interoperabiliteten för riksomfattande digitalisering. Om bolagens verksamhet ska i maj 2019 utfärdas separata anvisningar inom ramen för statens ägarstyrning.

Inom ramen för åtgärderna för kontrollerad nedläggning av reformen rapporterade förändringsprogrammen om projektens viktigaste resultat, beredningsprocesserna och kostnaderna.

Förändringsprogrammet för digitalisering i landskaps- och vårdreformen höll sitt avslutande möte den 27 mars 2019. Ministeriernas gemensamma projektbyrå för förändringsprogrammet lades ner i mars. I programmets slutrapport redogörs för programmets roll i landskaps- och vårdreformen, programmets uppbyggnad och ledning samt dess processer, metoder, kostnader och resultat för både nationella och landskapens förändringsprojekt.

9 Uppföljning och utvärdering av beredningen

I detta kapitel redogörs för utvärderingen av beredningen av genomförandet av reformen samt för uppföljningsmetoderna och uppföljningssätten.

9.1 Övergripande uppföljning av beredningen

Ledningsgruppen för projektet följde noga med beredningen av landskaps- och vårdreformen och hur den framskred. En gemensam ledningsgrupp för landskaps- och vårdreformen inrättades i september 2017. Samtliga åtta ministerier var representerade i gruppen (finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet). Gruppens ordförande var Päivi Nerg, förvaltningspolitisk understatssekreterare, projektdirektör (finansministeriet). Ledningsgruppen hade i uppgift att

- leda tjänstemannaberedningen av landskaps- och vårdreformen vid statsrådet
- styra verksamheten i lägescentralen som grundats för att genomföra reformen
- behandla och samordna de förslag till planen för de offentliga finanserna och budgetpropositioner som behövs för att genomföra reformen
- behandla dispositionsplanen för resurserna för genomförandet av reformen samt investeringsplanerna för betydande investeringar av likviderna för reformen
- lägga fram förslag till uppdatering av planerna för genomförande för de ansvariga ministrarna samt ministerarbetsgruppen för reformer och vid behov finanspolitiska ministerutskottet

- rapportera för de ansvariga ministrarna för reformen och ministerarbetsgruppen för reformer om framskridandet och resultaten av genomförandet, speciellt med avseende på målen för reformen.

Den gemensamma projektledningsgruppen för landskaps- och vårdreformen sammanträdde sammanlagt 37 gånger mellan september 2017 och mars 2019. Sammanträdena bereddes av lägescentralens strategigrupp som ett statsrådsövergripande samarbete. Varje möte behandlade bland annat lägesrapporten om beredningen (bl.a. lagberedningen och utskottsbehandlingarna, framstegen i landskapens beredning och åtgärderna för ändringsstöd) och de frågor som krävde beslut. Utifrån lägesrapporterna utvärderade man hur beredningen framskred, eventuella riskfaktorer och åtgärdernas slutförande, så att landskapen skulle kunna inrättas enligt plan den 1 januari 2021.

9.1.1 Utvärdering av genomförandet av reformen

Inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet genomfördes mellan februari 2017 och april 2019 ett projekt som stöd för och uppföljning av beredningen. Utredningen gjordes av MDI Public Oy, Nordic Healthcare Group, Frisky & Anjoy.

Målet med studien var att ta fram en övergripande bild av den regionala beredningen av den social- och hälsovårdsreform och landskapsreform som planerades under statsminister Juha Sipiläs regering samt av de nationella åtgärderna för beredningen. Syftet med projektet var att följa med och beskriva beredningen i landskapen och utvärdera effekterna och genomslagskraften av den nationella beredningen. Projektets mellanrapporter och enkäter fokuserade på framtagning av en lägesbild av landskapen.

1. Slutrapporten fokuserade på följande fyra teman:
2. Målen för och förändringsledningen i reformen
3. Systemiska reformer ur lagberedningsperspektivet
4. Organisering och beredning av förändringar
5. Delaktighet, interaktion och kommunikation.

Forskningsprojektet tog fram utvärderingsdata om beredningen för projektets ledningsgrupp. I forskningsprojektet evaluerades ledningen av den regionala beredningen, beredningsprocessen och genomförandet. Man studerade också förändringsledning på nationell nivå. Utöver förändringsledning fokuserade man på samarbetet, interaktionen och kommunikationen mellan regionala och statliga aktörer vid beredningen och genomförandet av den planerade reformen.

Slutrapporten färdigställdes i mars 2019. Slutledningarna i den gedigna och omfattande rapporten blev outnyttjade eftersom regeringen avgick och reformen inte blev av.

9.1.2 Uppföljning av förändringsprogrammen

Uppföljningen och bedömningen av förändringsprogrammen inom ministeriernas förvaltningsområden skedde med hjälp av ett verktyg för portföljstyrning. I verktyget kunde man följa upp måluppfyllelsen, status i realtid, kostnaderna och riskerna för programmen och projekten. I projektportföljen var det också möjligt att generera en lägesbild över alla förändringsprogram samtidigt. Rapporteringen från projektportföljen integrerades i reformens plattform i Tiimeri. På så sätt hade alla som använde plattformen (landskapen och aktörerna i lägescentralen) insyn i lägesbilden.

Status för de nationella och landskapens projekt rapporterades till respektive projekts ledningsgrupp, och sammanställningar av resultaten presenterades för projektets ledningsgrupp varje månad. Rapporterna behandlades också i nätverken och på andra möten mellan beredarna (figur 8).

Projektnamn	Ämbetsverk/ institut	Status	Fas	Framsteg	Tidsplan	Kostnad	Kvalitet	Omfattning	Personal	Risk	Nytta
MDM 1 Lappland	SHM Ministerium	Pågående	Planering								
MDM 2 Norra Österbotten	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 3 Kajaland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförd								
MDM 4 Norra Savolax	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 5 Norra Karelen	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 6 Mellersta Österbotten	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 7 Österbotten	SHM Ministerium	Pågående	Planering								
MDM 8 Mellersta Finland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 9 Södra Karelen	SHM Ministerium	Pågående	Planering								
MDM 10 Södra Österbotten	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 11 Birkaland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 12 Satakunta	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 13 Södra Savolax	SHM Ministerium	Pågående	Genomförd								
MDM 14 Egentliga Tavastland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförd								
MDM 15 Päijänne-Tavastland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 16 Kymmenedalen	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 17 Egentliga Finland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								
MDM 18 Nyland	SHM Ministerium	Pågående	Genomförande								

Figur 8: Statusuppföljning av landskapens IKT-projekt i februari 2019.

Till exempel projekten i förändringsprogrammet för digitalisering (projekt inom finansministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden) sorterade under sex projektportföljer: uppgifter som överförs från staten, arkitektur, grundläggande it-lösningar, lösningar för ledning och styrning, migration och nya uppgifter inom social- och hälsovårdsreformen samt SoteDigi Oy:s projekt (figur 9). Portföljerna och projekten i dem registrerades på statsförvaltningens gemensamma portföljstyrningsplattform där projektledarna lämnade månatliga rapporter om hur projekten framskred. Ekonomiska data om projekten samlades in fyra gånger om året. De ovan nämnda projektportföljerna innehöll projekt som leddes av olika nationella instanser (bl.a. Vimana Oy, SoteDigi Oy, Institutet för hälsa och välfärd, Befolkningsregistercentralen).

Landskapens förändringsprojekt lades in i verktyget för portföljstyrning och projektledarna i landskapen rapporterade också månatligen om framstegen. Dessutom lämnade landskapen särskilda finansieringsrapporter om de statsunderstöd som de erhållit. I förändringsprogrammet för digitalisering följde man med hjälp av portföljstyrningen med framstegen hos och beroendena mellan andra förvaltningsområdets IKT-projekt som var kopplade till landskaps- och vårdreformen.

Framstegen i de nationella och landskapsvisa projekten rapporterades till ledningsgrupperna för förändringsprogrammet och projektet. Rapporterna behandlades också i nätverken och på andra möten mellan beredarna.

9.1.3 Uppföljning av nätverken

Nätverken för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen fungerade som plattformar för landskapens, ministeriernas och intressenternas gemensamma beredning. De tog fram mallar och information om relevanta teman för landskapsberedningen.

Nätverken arbetade på frivillig basis och var öppna för alla landskap. Arbetet var målinriktat, och nätverken rapporterade om åtgärder som bidrog till målen till lägescentralen för landskaps- och vårdreformen ungefär varannan månad mellan april 2018 och mars 2019. Nätverkens rapporter sammanställdes och dessa beskrivningar av nätverkens arbete lämnades till ledningsgruppen för projektet. Uppföljningen gav information om hur arbetet i nätverken framskred och hjälpte att precisera lägesbilden för landskaps- och vårdreformen. Nätverken utförde också enkäter för att bygga upp lägesbilden för varje landskap.

9.1.4 Uppföljning av beredningen i ministerierna

För uppföljningen av beredningen vid de enskilda ministerierna användes en Exceltabell som delvis motsvarade verktyget för portföljstyrning av förändringsprogrammen. Processägarna i förändringsprogrammen och ministeriernas beredning sammanträdde varje

månad under 2018 och varannan månad under 2019 för att presentera framstegen, riskerna och slutledningarna i projekten.

Om mötena utarbetades sammandrag för ledningsgruppen.

Ministerierna genomförde utvärderingar inom sina respektive sektorer. Till exempel arbets- och näringsministeriet evaluerade och följde regelbundet upp hur den planerade reformen av tillväxttjänster framskred och vilka risker som anknöt till det.

Ägare	RISKER	Allvarlighets- grad	Sannolikhet	Riktning
	Det finns inte tillräckligt med kompetens för alla uppgifter i alla landskap	25	100	➡
	Tidsplanen håller inte för ändringarna i datasystemen, kundinformationen förmedlas inte mellan anordnare och producent	100	75	➡
	Reformen av tillväxttjänster framskrider inte till alla delar enligt tidsplan	75	75	➡
	Avlärn timer från gamla handlingsmodeller	75	75	➡
	Tilltagande osäkerhet och svikande motivation bland medarbetarna; sviktande kundservice	70	75	➡
	Det nya systemet är inte mer kundorienterat än det nuvarande	50	75	➡
	Beställar-utförarmodellen realiserar inte	100	60	➡
	Det nya systemet uppmuntrar inte landskapen att sköta tillväxttjänsterna på ett effektivt sätt	75	60	➡
	Samspelet mellan stat, landskap och kommun haltar	75	60	➡
	Landskapen har olika verksamhetssätt, vilket försvårar samarbetet och landskapen kan inte stödja varandra	75	50	➡
	Man lyckas inte kommunicera om förändringen och möjligheterna i den så att alla sluter upp	60	50	➡
	Reformen av tillväxttjänster separeras från landskapsreformen	50	50	➡
	Omöjligt att få fram tjänstemannariktlinjer	90	40	➡
	Personalen på NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter pressas för hårt	75	25	➡
	Kontinuiteten i strukturfondsverksamheten bryts av (it-systemrisken granskas separat)	25	25	➡

Figur 9: Exempel på arbets- och näringsministeriets riskbedömning för landskaps- och vårdreformen.

9.1.5 Slutsatser

Uppföljningen och utvärderingen av beredningen av landskaps- och vårdreformen utfördes på många olika sätt, men splittrat. Beredningen organiserades inte som projekt vilket gjorde det nästan omöjligt att följa med hur beredningen framskred på det nationella planet och i landskapen.

Studien om genomförandet av vård- och landskapsreformen gav högkvalitativ information nästan i realtid om status för beredningen i landskapen. Projektets slutrapport färdigställdes vid en kritisk tidpunkt med tanke på reformens framskridande. Slutledningarna och utvecklingsförslagen stannade således mellan rapportens pärmar.

Ledningsgruppen evaluerade reformens framsteg på sina möten. Lagberedningen skedde i linjeorganisationerna eller som ministeriesamarbete, om helheten krävde beredning i flera ministerier. Kopplingarna inom laghelheten identifierades och ledningsgruppen diskuterade de risker som var förknippade med dem. Ansvar för beredningen låg ändå hos ministerierna.

Förändringsprogrammen och beredningen i de enskilda ministerierna organiserades som projekt. Verktygen (projektportföljen och Exceltabellen) beskrev hur projekten framskred och trafikljusen visade snabbt när projektets status krävde åtgärder. Ansvar för genomförandet låg hos ministerierna (processägarna). Ledningsgruppen förfogade över aktuella statusdata om förändringsprogrammen och beredningen i de enskilda ministerierna, men de var inte sammanställda till helheter för reformen. Speciellt beredningen i de enskilda ministerierna hade karaktären av utveckling inom separata sektorer. I verktygen kunde man dela med sig av information och detta arbetssätt skapade kontakter mellan ministerierna. Detta arbetssätt bör med fördel användas i framtida omfattande projekthelheter.

10 Slutsatser

I detta kapitel beskrivs de viktigaste slutledningarna om landskaps- och vårdreformen. Slutsatserna om de enskilda aspekterna finns i slutet av varje avsnitt.

Landskaps- och vårdreformens omfattning, samhällseliga pregnans och kopplingarna till tjänster i medborgarnas vardag gjorde den till ett exceptionellt regeringsprojekt. Reformen hade ambitiösa målsättningar och den hade en aldrig tidigare skådad omfattning i den finländska förvaltningshistorien.

Bakgrunden till landskaps- och vårdreformen var många allmänt accepterade behov, som att erbjuda människor jämlikare tjänster, att minska hälso- och välfärdsskillnaderna samt att dämpa kostnadsökningen.

Reformerna skulle ge upphov till en tredje förvaltningsnivå bestående självstyrande landskap med utgångspunkt i den befintliga landskapsindelningen. De arton landskapen skulle ordna alla social- och hälsovårdstjänster inom sina respektive områden. Landskapen skulle också överta andra uppgifter från närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna och regionförvaltningsverket, landskapsförbunden samt samkommunerna och kommunerna.

Beredningen delades in i tre dimensioner, nämligen lagberedning, genomförande och beredning av landskapen.

I samband med reformen bereddes ett massivt lagpaket på över 4 000 sidor. Beredningen genomfördes som expertsamarbete av lagberedare från åtta ministerier i olika sammansättningar.

Genomförandedimensionen bestod av stödet för verkställigheten, över 40 arbetsgrupper, sex förändringsprogram, beredningar på åtta ministerier, statsrådsgemensam styrning, 15 beredningsnätverk och en lägescentral i vilken deltog över 100 experter. Dessutom var personalen i de organisationer som berördes av reformen sannolikt på något sätt med om beredningen.

Avsikten var att stödja både övergången till en målbild enligt den nya lagstiftningen och utvecklingen av verksamheten i samarbete med olika aktörer.

I beredningsarbetet i landskapen deltog cirka 750 experter som anställdes till landskapens förändringsorganisationer. De utarbetade de landskapsvisa planerna, enligt vilka de 18 landskapen skulle börja producera tjänster för sina invånare den 1 januari 2021. I landskapens olika berednings- och arbetsgrupper deltog dessutom tusentals experter på olika områden.

I lagberedningen förmådde man arbeta på ett ministerieövergripande sätt och utnyttja expertisen på olika områden. I detta avseende var det fråga om ett exceptionellt projekt som kan ge lärdomar för framtida tväradministrativa projekt. Grundlagsutskottet påtalade visserligen problem i bestämmelserna, men riksdagen godkände ändå huvuddragen i den nya förvaltningsstrukturen. Trots de snäva tidsgränserna lämnades regeringspropositionerna och gemälena till riksdagen enligt tidsplanen.

Lägescentralen för landskaps- och vårdreformen var ett nytt, tväradministrativt koncept som sammanförde ministerierna, landskapens beredare och intressenternas representanter. Lägescentralen samordnade bland annat nätverken för ändringsstödet och de tväradministrativa förändringsprogrammen. Lägescentralens stöd för verkställigheten stod i nära kontakt med de instanser som beredde förändringarna i landskapen. I det nationella stödet för beredningen ingick regelbundna förändringsledarmöten, LandskapsTV, infopaket på Skype, beredningsmaterial på Regionreformen.fi, en digital plattform, stöd för kommunikation, regionturnéer, virtuella diskussioner och landskapsforum. Man kunde inhämta mängder av nyttiga erfarenheter för samarbete mellan ministerierna och regionala aktörer, mellan aktörer i olika regioner och mellan intressenter. Samarbetet inom statsrådet avancerade i många avseenden under landskaps- och vårdreformen. Man harmoniserade olika ministeriers mål och verksamhet och kunde agera på ett mer enhetligt sätt.

Beredningen av genomförandet av landskaps- och vårdreformen inleddes undantagsvis innan lagarna hade godkänts. Denna lösning kritiserades redan under reformen och i synnerhet efter att lagförslagen förföll. Då genomförandet och finansieringen inleddes i ett tidigt skede kunde landskapen bygga upp en modell för förvaltningen och servicen enligt den nya förvaltningsstrukturen. I detta avseende inleddes genomförandet vid rätt tidpunkt och proportion till den omfattande reformen. Att tidsplanerna ändrades två gånger ledde till tomgång i en del landskap. Att genomförandet inleddes tidigt motiverades också med utvecklingen av stora, gemensamma IKT-system som måste vara driftklara då landskapen inledde sin verksamhet.

Det nationella förändringsprogrammet för digitalisering svarade för utvecklingen av digitala tjänster för landskaps- och vårdreformen. Genom samarbetet i förändringsprogrammets tväradministrativa projektbyrå var det möjligt att ta fram en lägesbild av

beredningen på det nationella planet och i landskapen. I förändringsprogrammet för digitalisering ingick flera olika former av samarbete mellan landskapen och nationella aktörer. Det går inte att understryka för mycket betydelsen av samarbete såväl mellan regionerna som mellan nationella aktörer och regionerna vad gäller etablering av fungerande tjänster, minimering av överlappande lösningar och uppnående av kostnadsfördelar.

Även många andra beredningshelheter som ökade samarbetet ger en god grund för motsvarande projekt i framtiden. I projektet för Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ingick mycket arbete för att ta fram nya riksomfattande processer och skapa gemensamma mallar för kundtjänsten och verksamheten. Målet var att en enda riksomfattande myndighet skulle handha alla centrala miljötillstånd, inklusive kontroller i förväg och i efterhand, i stället för nuvarande fyra regionförvaltningsmyndigheter och tretton NTM-centraler. Mycket av resultaten från projektet kan användas vid eventuella ämbetsverksreformer i framtiden eller substansutveckling i de befintliga ämbetsverken.

Trots att de planerade pilotprojekten för kundernas valfrihet och tillväxttjänster inte kunde genomföras inom ramen för den gällande lagstiftningen var beredningen av dem lärorik. Exempelvis i fråga om pilotprojekten för valfrihet bidrog den allmänna debatten om valfrihet till större uppmärksamhet på möjligheterna i kundens valfrihet, samordning av tjänster, kundens delaktighet, olika ersättningsprinciper, utnyttjande av marknaden samt kvalitet och kostnadseffekter. Dessa lärdomar kan utnyttjas såväl i beredningen av framtida reformer som inom ramen för den gällande lagstiftningen, eftersom motsvarande valfrihetselement kan verkställas med hjälp av servicesedeln. Många av pilotprojekten för tillväxttjänster kan genomföras inom ramen för den gällande lagstiftningen. I pilotprojektet är det möjligt att införa vissa av metoderna från tillväxtreformen, såsom allianssamarbete med kommunerna, även i framtiden.

Landskaps- och vårdreformen skapade ramar för att granska frågan om service ur det sektorsövergripande landskapets perspektiv. Beredningen genomfördes av landskapen i samarbete och inom samarbetsområden. Samarbetet inom social- och hälsovårdssektorn förstärktes och genom integration kunde social- och hälsovårdstjänster och tillväxttjänster anpassas bättre till kundernas behov. Synergierna mellan social- och hälsovården och räddningsväsendet inom prehospitalet akutvård var också uppenbara. De sektorsövergripande landskapen skulle ha haft en naturlig roll som samordnare av säkerhetsarbetet och beredskapen hos aktörerna i sina respektive regioner. Statens tillstånds- och tillsynsverk skulle enligt planerna trygga de grundläggande rättigheterna och bevaka allmänt intresse samt sköta tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter inom social- och hälsovård, undervisning och kultur, miljö och arbetarskydd.

Beredningen av landskapen utgick från regeringspropositioner om de administrativa och operativa aspekterna vid inrättandet av landskapen. Utgångspunkten var att landskapet

skulle svara för de tjänster som ålagts det och för utvecklingen av sin region, medan anordnaren skulle ha det operativa ansvaret för verksamheten.

Beredningen framskred i otakt i landskapen. En del landskap fokuserade på att samordna social- och hälsovårdstjänsterna. En del landskap som hunnit längre i processen kunde samordna social- och hälsovårdstjänsterna med andra tjänster och samarbeta mer med NTM-centralen, arbets- och näringsbyrån, miljö- och hälsoskyddet och räddningsväsendet. Utvecklingsåtgärderna i spetsprojekten för utveckling av barn- och familjetjänster och för hemvård och närståendevård spelade en viktig roll för innehållet i tjänsterna. I många landskap var det för första gången möjligt att bereda omläggning av verksamhets- och arbetssätten på ett enhetligt sätt för hela landskapet.

I samband med beredningen drog man upp riktlinjer för mallar för landskaps- och servicestrategin, det nya ledningssystemet och produktionen av landskapets gemensamma tjänster. Som en nationell ram för beredningen fungerade en handbok för landskapens organiseringsuppgift, som beaktade regeringens propositioner. Handboken hjälpte landskapen disponera de uppgifter som hörde till deras beredningsansvar.

Det fanns emellertid stötestenar för beredningen av landskapen. Ett betydande hinder för genomförandet var enligt landskapens förändringsledare att förändringsorganisationen saknade befogenheter. Det försvårade bland annat tillgången till information. De restriktiva och tolkningsbara villkoren för nationell finansiering och beredarnas ovetskap om till exempel servicecentrens roller, speciellt i fråga om IKT, gjorde det också svårt att gå vidare i processen. Att reformen stötte på patrull under regeringsperioden ledde till att beredarna i landskapen tappade förtroendet för rikets beslutsfattare.

Beredningen av landskapen kan ge många lärdomar. De omfattande beredningshelheterna har dokumenterats i landskapens slutrapporter (landskapsförbundens webbplatser) och materialet kommer också att arkiveras hos landskapsförbunden.

Det absolut viktigaste om man avser att inleda nya reformer i framtiden är att det finns tydliga mål för beredningen och att parterna är ense om och införstådda med dem. Dessa mål kan kräva parlamentarisk beredning. Däremot ska man inte låsa eller koppla metoderna för reformen redan i början av reformen, utan omvärdera dem utifrån analyser och konsekvensbedömningar under reformens gång.

Ambitionen att genomföra en omfattande förvaltningsreform under en regeringsperiod ledde till att tidsplanerna var orealistiska och måste skjutas upp två gånger under reformen. Den ryckiga beredningen av politiska riktlinjer och ändringarna av tidsplanerna försvårade betydligt lagberedningen för reformen, genomförandet av reformen och hanteringen av reformpaketet överlag.

Enligt experter som deltog i väsentliga delar av beredningen skulle en regeringsperiod ha räckt till för processen, om den från början hade periodiserats på det sätt som framgick av regeringsprogrammet och metoderna för genomförandet av reformen hade varit lättare att förverkliga i lagstiftningen.

Då man inleder beredningen av framtida reformer är det viktigt att reservera tillräckligt med tid för att organisera hela reformpaketet. Arbetet kom snabbt igång i de lagberedande arbetsgrupperna medan det fanns brister i den övergripande organiseringen. Bland annat löpte inte informationen mellan arbetsgrupperna till alla delar utan problem, det saknades planer som skulle ha styrt beredningsarbetet, och de "döda vinklarna" mellan arbetsgrupperna hade inte identifierats tillräckligt väl. I framtiden vore det bra att en eventuell gemensam projektdirektör vid statsrådet ges bättre arbetsbetingelser genom att utse en tillräcklig stabsfunktion som bidrar till att optimera övergripande projekthantering inom reformen, intern och extern kommunikation, ledning av det operativa genomförandet och den övergripande riskhanteringen.

Separationen mellan social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen i det inledande skedet av reformen avspeglades på planeringen och genomförandet av kommunikationen. Reformens omfattning och konsekvenser var så vidsträckta att det ur kommunikationsperspektivet var svårt att uppfatta den som en helhet. Vid motsvarande projekt bör man redan i början se till att det finns tillräckliga resurser för kommunikation, att kommunikationen till medborgarna och innehållets begriplighet står i fokus och att kommunikationen leds från den organisation som leder själva projektet.

Landskaps- och vårdreformen var ett oerhört omfattande projekt också för lagberedningen. Beredningen av regeringspropositionerna försvårades av den extremt snäva tidsramen och det stora antalet frågor som måste lösas. Trots att man vid lagberedningen i viss omfattning kunde dra nytta av tidigare beredning, måste stora delar av lagstiftningen byggas upp på helt nya grunder. Regeringspropositionerna var ofta mycket omfattande beredningshelheter. Mindre omfattande beredningspaket hade varit tydligare och begripligare och de hade haft bättre chanser att bli godkända i riksdagen.

Före de politiska riktlinjerna borde det ha reserverats tillräckligt med förberedelsetid för alternativ- och konsekvensbedömning. Reformen på systemnivå, av det slag som vårdreformen, kräver i fortsättningen tillräckliga lagberedningsresurser, tillräckligt med tid för beredningen, noggranna konsekvensbedömningar, substanskunnande samt gedigen kännedom om grundläggande rättigheter och dataskydd samt EU-rättsliga bedömningar. På grund av brådskan i lagberedningen för landskaps- och vårdreformen hamnade en del frågor mellan stolarna och det fanns inte tid för att samordna olika riktlinjer.

I framtiden bör grundlagsexperter höras mer redan i början av lagberedningen för att eventuella problem ska kunna uppdagas i tid. Bedömningen av riskerna i lagberedningsprocessen måste bli bättre för att reformen inte ska falla på tidsplanen eller juridiska problem. Alla relevanta parter bör vara med om beredningen från början. Överlag ska man komma ihåg att lagberedningen ska ske enligt god lagberedningssed, såsom beskrivs i lagberedningsanvisningarna.

I fortsättningen gäller det att överväga på vilket sätt de riksomfattande digitala tjänsterna kan spridas över sektors- och förvaltningsgränserna och säkerställa integration av rikstäckande digitala tjänster. Det är inte möjligt att införa effektiva och smidiga servicestrukturer och utnyttja artificiell intelligens om lokala och regionala lösningar inte integreras i riksomfattande tjänster och datalagren inte är kompatibla. Under landskaps- och vårdreformen togs fram ofantliga mängder information som stöd för ordnandet och produktionen av tjänster. Oavsett de gällande förvaltningsstrukturerna finns det alltid behov av gemensamma handlingsmodeller och datamodeller, såsom processer för utnyttjande av information och datadefinitioner.

Vid eventuella motsvarande, omfattande projekt i framtiden bör man med fördel satsa på samarbete i både officiella och inofficiella nätverk redan i början och se till att olika organisationer får delta i planeringen av projektet. Social- och hälsovårdsministeriets tester av styr- och bedömningsprocessen erbjöd möjligheter till en ny och genuin dialog för behandling av frågor gällande ordnandet av social- och hälsovård. Både landskapen och ministerierna ansåg att testerna var nyttiga. I flera landskap var detta första gången som man samlade in och analyserade heltäckande data om servicebehovet och social- och hälsovårdstjänsterna på olika nivåer.

Vid beredningen behövs olika arbetsformer för att olika röster ska kunna göra sig hörda. Arbete i nätverk vid beredningen av genomförandet var ett exempel på en ny samarbetsform mellan landskapen, ministerierna och intressenterna. Motsvarande arbetsformer bör i framtiden utvecklas som stöd för lagberedningen.

Omfattande reformer av servicestrukturerna eller förvaltningen kräver att ministerierna profilerar sig utåt enhetligt som statsrådet. Styrningsrelationen mellan staten och regionerna ska utvecklas i riktning mot partnersamverkan.

Landskaps- och vårdreformen vann aldrig fullt godkännande bland medborgarna och de nuvarande organisationerna. Det fanns hela tiden starka motkrafter som påverkade reformens framskridande. Detta berodde på många orsaker, men den viktigaste var bristen på förtroende och engagemang. En genuin och hållbar reform kräver större förtroende och starkare partnerskap samt respekt för de befintliga organisationers arbete som berörs av reformen.

FÖRFATTARNA AV SLUTRAPPORTEN OM LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN

Aarnio Marjukka, arbets- och näringsministeriet
Ahonen Ville-Veikko, finansministeriet
Anttonen Lari, arbets- och näringsministeriet
Eriksson Teemu, finansministeriet
Haavisto Kari, social- och hälsovårdsministeriet
Hakari Kari, finansministeriet
Heikkinen Jani, finansministeriet
Heinilä-Hannikainen Tarja, social- och hälsovårdsministeriet
Heinonen Noora, finansministeriet
Henttu Joni, inrikesministeriet
Hernesmaa Anu, finansministeriet
Hiltunen Leea, social- och hälsovårdsministeriet
Huttunen Maria, social- och hälsovårdsministeriet
Hytönen Tomi, finansministeriet
Hätönen Heli, social- och hälsovårdsministeriet
Isoksela Elina, arbets- och näringsministeriet
Jokinen Minna-Marja, finansministeriet
Jortikka Anne, NTM-centralen i Satakunta
Jouttimäki Riitta-Maija, social- och hälsovårdsministeriet
Kainulainen Pirjo, social- och hälsovårdsministeriet
Kallinen Salme, social- och hälsovårdsministeriet
Kiviluoto Miia, finansministeriet
Kivistö Eeva-Kaisa, finansministeriet
Kolehmainen Katja, finansministeriet
Korhonen Antto, finansministeriet
Korhonen Jussi, finansministeriet
Korpi Juho, miljöministeriet
Korppi Kirsi, KT Kommunarbetsgivarna
Koskela Satu, finansministeriet
Kuittinen Mervi, finansministeriet
Kuopila Antti, social- och hälsovårdsministeriet

Leppinen Saara, social- och hälsovårdsministeriet
 Lipponen Vesa, finansministeriet
 Manssila Sonja, finansministeriet
 Mattsson Lotta, finansministeriet
 Mäenpää Eeva, finansministeriet
 Mäntyranta Taina, social- och hälsovårdsministeriet
 Niemi Merja, undervisnings- och kulturministeriet
 Nurmi Riikka, social- och hälsovårdsministeriet
 Nygren Päivi, social- och hälsovårdsministeriet
 Paasovaara Kirsi, social- och hälsovårdsministeriet
 Patosalmi Iiris, undervisnings- och kulturministeriet
 Pohjola Pasi, social- och hälsovårdsministeriet
 Rantanen Pilvi, social- och hälsovårdsministeriet
 Ruokola Silja, kommunikationsministeriet
 Ryyppö Outi, arbets- och näringsministeriet
 Saario Minna, social- och hälsovårdsministeriet
 Salo Sinikka, social- och hälsovårdsministeriet
 Savolainen Suvi, finansministeriet
 Sihvola Sanna, jord- och skogsbruksministeriet
 Siikavirta Jaska, social- och hälsovårdsministeriet
 Similä Anna, kommunikationsministeriet
 Tammenmaa Corinna, justitieministeriet
 Tammes Henriikka, social- och hälsovårdsministeriet
 Turunen Ilkka, finansministeriet
 Urjankanga Hanna-Maria, arbets- och näringsministeriet
 Sund Thomas, finansministeriet
 Vainio Taito, inrikesministeriet
 Valli-Lintu Auli, finansministeriet
 Varhila Kirsi, social- och hälsovårdsministeriet
 Vartiainen Anssi, social- och hälsovårdsministeriet
 Viita Johanna, Kommunförbundet
 Virtanen Päivi, finansministeriet
 Virtanen Terhi, jord- och skogsbruksministeriet
 Vuorento Riina, undervisnings- och kulturministeriet
 Vuorinen Virpi, finansministeriet
 Vähänen Sanna, finansministeriet
 Välikangas Anne-Marie, finansministeriet
 Westerholm Leena, jord- och skogsbruksministeriet

BILAGA 1: Tillsatta arbetsgrupper

Gruppens namn	Diarienummer/ Projektfönstret	Tillsättnings-datum
Utredarprojektet för reformeringen av social- och hälsovården samt regionförvaltningsreformen	STM050:00/2015	2.7.2015
Tjänstemannastyrgruppen och projektgruppen för beredning av vård- och landskapsreformen	STM068:00/2015	10.9.2015
Parlamentariska uppföljningsgruppen för social- och hälsovårdsreformen	STM067:00/2015	24.9.2015
Arbetsgruppen för kostnads- och effektdata och genomförandeundergruppen för kostnads- och effektdata	STM067:00/2018	16.11.2015
Utredargruppen för kartläggning av kundens valfrihet och flerkansalfinansiering	STM121:00/2015	17.12.2015
Parlamentariska uppföljningsgruppen för landskapsreformen	VM132:00/2015	21.12.2015
Expertgruppen för beredning och genomförande av reformen inom social- och hälsovården	STM068:01/2015	13.1.2016
Arbetsgruppen för utvärdering av statliga finansieringen av landskapen	VM182:00/2017	26.2.2016
Gruppen för beredning av landskapens informationsförvaltning och gemensamma datasystem och digitalisering	VM037:04/2016	22.4.2016
Gruppen för beredning av styr- och finansieringssystemet samt finansieringsarrangemangen för reformen	VM037:02/2016	22.4.2016
Gruppen för samordning och styrning av beredningen av överföringen av de sektorsvisa uppgifterna till landskapen	VM037:01/2016	22.4.2016
Projektgruppen för landskapsreformen	VM037:00/2016	22.4.2016
Gruppen för beredning av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet	VM037:06/2016	22.4.2016
Gruppen för beredning av säkerställande av ställningen och arbetshälsan i en förändringssituation för den personal som överflyttas från staten	VM037:03/2016	22.4.2016
Gruppen för beredning av organiseringen av beredskapsuppgifter	VM037:05/2016	22.4.2016
Gruppen för HR-frågor i vård- och landskapsreformen	VM037:07/2016	8.6.2016
Tvåadministrativa samarbetsorganet för landskapsreformen	VM037:11/2016	13.6.2016
Gruppen för lagberedning vid landskaps- och vårdreformen	VM037:01/2016	22.6.2016
Utredning av uppgifterna och strukturerna för inrättningar inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde för uppnående av målen för vård- och landskapsreformen	STM058:00/2016	2.9.2016
Gruppen för utredning av finansieringen av digitalisering och förnyelse av handlingsätten vid vård- och landskapsreformen	VM089:00/2016	14.9.2016
Ledningsgruppen för beredningen av landskapens nationella servicecenter	VM093:00/2016	30.11.2016
Kunddelegationen för servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning	VM038:00/2016	6.2.2017
Beredningsgruppen för finansieringen och styrningen av landskapen	VM140:00/2017	1.3.2017
Räkenskapsgruppen inom beredningsgruppen för finansieringen och styrningen av landskapen	VM140:00/2017	29.3.2017
Arbetsgruppen för en referensarkitektur för landskapen	VM040:00/2017	27.4.2017
Strategiska styrgruppen av akademien för förändringsledning i landskaps- och vårdreformen	VM037:00/2016	17.5.2017

Gruppens namn	Diarienummer/ Projektfönstret	Tillsättnings-datum
Strategiska styrgruppen för den digitala förändringen och genomförandet av vård- och landskapsreformen, bilaga: ledningsgruppen för projektbyrån samt projektbyrån	VM/884/00.01.00.01/2017, STM068:00/2015	30.5.2017
Arbetsgruppen för beredning av finansieringen av pensionsskyddet av den personal som överflyttas från staten till landskapen	VM067:00/2017	1.6.2017
Styrgruppen för pilotprojekt om valfrihet i vården	STM079:00/2017	3.7.2017
Beredningsgruppen för lagen om valfrihet inom social- och hälsovården	STM076:00/2017	14.7.2017
Beredningsgruppen för ordnande av landskapens förvaltning	VM055:00/2017	29.8.2017
Beredningsgruppen för demokrati och delaktighet	VM056:00/2017	29.8.2017
Beredningsgruppen för överflyttning av personal	VM057:00/2017	29.8.2017
Beredningsgruppen för planeringen av landskapens ekonomi	VM058:00/2017	29.8.2017
Beredningsgruppen för överföring av egendom och avtal	VM059:00/2017	29.8.2017
Beredningsgruppen för landskapens tjänster	VM060:00/2017	29.8.2017
Samarbetsgruppen för landskapsekonomi	VM113:00/2017	21.9.2017
Tjänstemannastyrgrupp	VM103:00/2017	21.9.2017
Tjänstemannaledningsgrupp	VM105:00/2017	21.9.2017
Riksomfattande beredningsgruppen för ordnande av landskapen	VM149:00/2017	26.9.2017
Riksomfattande beredningsgruppen för verkställigheten av landskaps- och vårdreformen	VM123:00/2017	10.10.2017
Riksomfattande kommunikationsgruppen för landskaps- och vårdreformen	VM116:00/2017	10.10.2017
Programmet för utveckling av landskapens informationsledning och stödjande informationshantering	VM129:00/2017	23.11.2017
Programmet för landskapsinformation	VM129:00/2017	23.11.2017
Styrgrupp för forskningsprojektet för landskaps- och vårdreformens konsekvenser för personalen ur jämställdhetsperspektivet	STM011:00/2018	17.1.2018
Projekt för inrättande av Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet	VM189:00/2017	1.2.2018
Uppdragsavtal: Brax Tuija, Allmännyttiga samfund som aktörer inom social- och hälsovården	STM/572/2018	20.2.2018
Samarbetsgruppen för ägarstyrningen av landskapens servicecentra	VM006:00/2018	3.4.2018
Ledningsgruppen för förändringsprogrammet för digitalisering av tjänsterna vid landskaps- och vårdreformen	VM054:00/2018	26.4.2018
Specialomsorgsdistriktens ställning i vårdreformen	STM103:00/2018	27.4.2018
Förordningsgruppen för IKT-servicecentret Vimana	VM120:00/2017	13.6.2018
Styrgruppen och beredningsgrupperna för särberedning av social- och hälsovårdsreformen	STM091:00/2017	25.9.2018
Arbetsgruppen för beredning av de ägarpolitiska målsättningarna och principerna för landskapens servicecenterbolag	VM184:00/2018	28.11.2018



FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-037-2 (pdf)